

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES
CONDITIONS CENSITAIRES
ET INTELLECTUELLES
DE L'ÉLECTORAT POLITIQUE

DANS LE
DROIT CONSTITUTIONNEL CONTEMPORAIN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Vendredi 28 Mai 1909, à 1 heure

PAR

PAUL MAUGARD

Président : M. CHÉNON, professeur.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur
JACQUELIN, professeur*

PARIS (v°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULIER

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DES
CONDITIONS CENSITAIRES
ET INTELLECTUELLES
DE L'ÉLECTORAT POLITIQUE

DANS LE
DROIT CONSTITUTIONNEL CONTEMPORAIN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Vendredi 28 Mai 1909, à 1 heure

PAR

PAUL MAUGARD

Président : M. CHÉNON, professeur.

*Suffragants : (MM. CHAVEGRIN, professeur
JACQUELIN, professeur*

PARIS (v^e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909



A MON PÈRE

INTRODUCTION

Malgré les progrès de la démocratie, et l'extension progressive du suffrage politique égalitaire, les éléments censitaires et intellectuels, restrictifs ou modificatifs de la capacité électorale, jouent encore un rôle important dans le droit constitutionnel moderne.

C'est ce rôle que nous voulons étudier, en passant successivement en revue les pays les plus importants ou les plus caractéristiques de l'Europe, et même les Etats-Unis d'Amérique et le Japon.

Après avoir examiné les caractères juridiques de l'électorat politique, base de cette étude, nous verrons, dans une première partie, le rôle du cens, de la fortune et de la propriété, comme éléments restrictifs du droit de vote.

Dans une seconde partie, nous étudierons les éléments intellectuels restrictifs de la capacité électorale, c'est-à-dire le régime capacitaire, et les exclu-

sions pour minorité, aliénation, interdiction et prodigalité.

La troisième partie, consacrée à l'étude du cens et de l'instruction considérés comme éléments modificatifs de la capacité électorale, nous fera passer successivement en revue le vote plural, le vote multiple et le système des classes censitaires.

Pour terminer, nous dégagerons de cette étude la situation de notre pays dans le droit constitutionnel moderne, au point de vue de la législation électorale, et nous résumerons les quelques idées générales de réforme que les circonstances paraissent devoir nous imposer.

DES
CONDITIONS CENSITAIRES
ET INTELLECTUELLES
DE L'ÉLECTORAT POLITIQUE

DANS LE
DROIT CONSTITUTIONNEL CONTEMPORAIN

TITRE PRÉLIMINAIRE

DÉFINITION, NATURE ET CARACTÈRES JURIDIQUES DE
L'ÉLECTORAT POLITIQUE

L'électorat politique, c'est le pouvoir de nommer les membres du corps législatif, chargés d'exercer, au nom de la nation, certains attributs de la souveraineté.

On a dit, avec raison, que l'électorat politique puisait son fondement dans un autre principe beaucoup plus vaste, le grand principe de la souveraineté nationale, base du droit constitutionnel moderne. « Il n'est même pas autre chose, dit M. Esmein, que l'exercice de cette souveraineté elle-même (1). »

(1) Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 179.

Les progrès de la civilisation, l'extension de l'instruction et de la richesse, et surtout le développement des idées et de la force démocratiques ont entraîné irrésistiblement toutes les nations civilisées à se donner des assemblées législatives à base élective. Mais néanmoins, dans beaucoup de pays, les vieilles institutions législatives, aristocratiques et monarchiques, héréditaires et nominatives, les chambres hautes, se sont conservées, formant un contre-poids très important aux idées, aux forces et aux institutions nouvelles.

Il n'en est pas moins vrai que l'électorat politique, et, par suite, la législation électorale prennent une importance de plus en plus grande. Cette législation intéresse au plus haut point l'avenir des sociétés modernes.

« Une bonne législation électorale, dit M. Villey, « est la meilleure sauvegarde des peuples... C'est la « partie capitale de la constitution d'un pays ; si les « dépositaires de l'autorité publique sont bien choisis, « c'est la meilleure garantie qu'ils n'abuseront pas de « leurs pouvoirs ; s'ils le sont mal, il n'y a guère de « précaution légale qui puisse les en empêcher (1). »

Pour avoir une bonne législation électorale, il paraît très important de ne donner la capacité électorale qu'à des électeurs capables de bien choisir, et dans

(1) Villey, *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*. Introduction, p. xv.

la mesure de leur capacité. L'étude de la capacité électorale chez les peuples modernes présente donc un très grand intérêt. Mais avant d'aborder cette étude relativement aux conditions censitaires et intellectuelles du suffrage politique, il y a lieu de se demander si le législateur est en droit d'exiger de l'électeur certaines conditions de capacité et quelles sont ces conditions ?

C'est poser la question de la nature juridique de l'électorat politique. L'électorat politique est-il un droit personnel, individuel, absolu, inhérent à la qualité d'être humain, de national ? Est-il, au contraire, une fonction sociale, dont l'Etat ne doit investir les nationaux que dans la mesure de l'intérêt général ?

La première théorie fut celle de Rousseau et de ses disciples. Ils la faisaient découler du principe de la souveraineté nationale, basée sur le contrat social. Pour eux, la nation n'était que la réunion et la résultante de tous les individus la composant ; elle n'avait aucune existence propre, distincte de ses membres. Logiquement, la souveraineté de la nation ne pouvait être que le total de toutes les souverainetés individuelles de ses membres. Cette théorie fut également celle de Robespierre, de Pétion, de Condorcet, de Boissy d'Anglas. On cherchait aussi à la justifier par le principe de l'égalité naturelle des hommes en droit, et, par la raison pratique que tous les citoyens sont intéressés à la confection de

leurs propres lois : « Tous les citoyens, quels qu'ils
« soient, disait Robespierre à la Constituante, ont
« le droit de prétendre à tous les degrés de repré-
« sentation. Rien n'est plus conforme à votre déclai-
« ration des droits, devant laquelle tout privilège,
« toute distinction, toute exception doivent dispa-
« raître. La Constitution établit que la souveraineté
« réside dans le peuple, dans tous les individus du
« peuple. Chaque individu a donc droit de concourir
« à la loi, par laquelle il est obligé, et à l'administra-
« tion de la chose publique qui est la sienne. Sinon il
« n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en
« droits, que tout homme est citoyen » (1).

Cette théorie semble tout d'abord absolument fausse dans son principe même. Elle repose en effet sur une interprétation très critiquable du principe de la souveraineté nationale. Cette souveraineté ne saurait être fractionnée entre tous les individus qui composent la nation, elle appartient à la nation tout entière, elle est indivisible et inaliénable. « Chaque nation, dit M. Esmein, se développe par une évolution qui lui est propre, et se donne sa structure, son organisme politique et son génie particulier, comme un être animal créé successivement ses organes et son intelligence. De plus, chaque nation ainsi formée a vraiment une vie propre, distincte des vies additionnées des in-

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. II, p. 81.

dividus qui la composent à un moment donné, où se combinent l'activité et la pensée des générations passées avec celles de la génération présente, où se prépare le sort des générations futures » (1).

Quant au principe invoqué de l'égalité naturelle des hommes en droit, il n'exprime pas l'égalité de tous les nationaux en fait, et n'implique pas nécessairement le suffrage universel absolu. Il signifie tout simplement que tous les citoyens sont égaux devant la loi, la justice, les charges publiques et que « les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune (2) ».

Enfin, si chaque individu est intéressé à la confection de ses propres lois, on peut dire aussi qu'il accomplit, en votant, un acte qui n'intéresse pas que lui-même, mais un acte qui intéresse la société tout entière. « L'élection, dit M. Villey, est une sélection qui a pour but de désigner les plus capables et les plus dignes à l'effet d'exercer le pouvoir (3). » C'est de l'ensemble des votes individuels devant désigner les plus capables et les plus dignes, que va dépendre la prospérité de l'Etat. L'intérêt social, l'intérêt de la nation est en jeu. Ne doit-il pas primer l'intérêt individuel ?

Enfin cette théorie est absolument condamnée par

(1) Esmein, Ouvrage cité, p. 164.

(2) *Déclaration des Droits de 1789*, art. 1.

(3) Villey, Ouvrage cité, p. 13.

ses conséquences. Si l'électorat politique était un droit individuel absolu, il devrait appartenir à tous les individus indistinctement, c'est-à-dire même aux mineurs, aux aliénés, aux criminels, qui l'exerceraient eux-mêmes ou par des représentants. Or, aucune législation n'a admis et ne saurait admettre de telles conséquences. C'est la condamnation, en fait et en droit, du suffrage politique, droit individuel absolu.

Nous arrivons ainsi à la seconde théorie. L'électorat politique n'est que l'exercice d'une fonction sociale, dont l'Etat ne doit investir les nationaux que dans la mesure de l'intérêt général.

La souveraineté nationale étant indivisible et inaliénable, et restant l'attribut de la nation dans son évolution historique, les titulaires actuels du droit de vote ne peuvent agir qu'en qualité de représentants de la nation.

De plus, si l'on considère la nature juridique et l'objet de l'électorat politique, il paraît évident qu'il se distingue tout à fait des droits individuels et des droits privés, et rentre absolument dans la catégorie des droits politiques, des droits publics. En effet, loin de viser exclusivement l'intérêt de l'électeur, il vise surtout l'intérêt de l'Etat, il réagit d'une façon directe, immédiate, considérable, sur la société tout entière.

Cette théorie eut ses partisans même parmi les hommes de la Révolution Française, notamment

Barnave et Thouret : « La qualité d'électeur, disait Barnave, n'est qu'une fonction publique, à laquelle personne n'a droit, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt... Là où le gouvernement est représentatif, et là surtout où il existe un degré intermédiaire d'électeurs, comme c'est pour la société entière que chacun élit, la société, au nom et en faveur de qui on élit, a essentiellement le droit de déterminer les conditions sur lesquelles elle veut que soient fondés les choix que les individus font pour elle... La fonction d'électeur n'est pas un droit ; c'est encore une fois pour tous que chacun l'exerce : c'est pour tous que les citoyens actifs nomment les électeurs (1). »

C'est de cette théorie que se sont inspirées les constitutions de la Révolution, sauf celle de 1793, et la constitution de 1848. Toutes ces constitutions, en effet, édictent un assez grand nombre d'incapacités électorales.

Enfin, comme le dit M. Pyfferoen, « cette dernière opinion paraît d'ailleurs avoir définitivement triomphé dans le domaine scientifique (2) ». Tel est l'avis en France de MM. Esmein, Chénon, Chavegrin, Charles Benoist, Boutmy ; en Belgique, de MM. Dupriez, Pyfferoen ; en Italie, de Gaëta ; en Angleterre, de

(1) Barnave, Séance du 11 août 1791.

(2) Oscar Pyfferoen, professeur à l'Université de Gand, *L'électorat politique et administratif en Europe*, Introduction, p. 1.

Stuart Mill ; en Allemagne, de von Mohl, Bluntschli, Schœffle, Treischke, Merkel, Jellinek et Georges Meyer. « Dans l'organisation de l'électorat, écrit Georges Meyer, il faut, avant tout, avoir en vue le bien de l'Etat. Le législateur peut donc rechercher quelles sont les classes de la population capables d'exercer le droit de vote. Il serait coupable, s'il en investissait des personnes dont il y aurait lieu de craindre qu'elles pourraient en faire un usage dangereux pour l'Etat ou le bien général (1). »

Actuellement, cette théorie domine toutes les législations électorales, qui, toutes, ont soumis l'électorat politique à des conditions de capacité plus ou moins importantes, dans l'intérêt de l'Etat. » Quelque étendu qu'il soit, le droit de suffrage, dit M. Paul Laffite, a toujours une limite dans les lois, dans les mœurs. Chaque peuple fixe cette limite d'après sa conception de ce qui convient non à l'individu, mais à l'Etat. Là, on exige de l'électeur qu'il paie un certain impôt ; ici, qu'il justifie d'une certaine instruction. Même dans les pays de suffrage universel, l'exercice du droit de suffrage est subordonné à des conditions de domicile, « d'âge, de sexe (2) ».

Le caractère de fonction sociale du suffrage poli-

(1) Georg. Meyer, *Das Parlamentarisches Wahlrecht* (Berlin, Haering, 1901, p. 412). Traduit dans Pyfferoen. Introduction, p. 1.

(2) Laffite, *Le suffrage universel*.

tique est donc définitivement consacré à la fois par la science, et par les législations électorales de tous les pays. L'exercice du droit de vote peut donc et doit donc être réglementé, soumis à des incapacités, à des restrictions, dans l'intérêt de l'Etat.

Mais quelles doivent être ces réglementations, ces restrictions, ces incapacités? Question insoluble, purement contingente, infiniment variable suivant les époques et les milieux sociaux. Il faut tenir compte des nécessités et convenances de l'Etat, du degré de civilisation, d'éducation, de richesse, de moralité des peuples. « La question de savoir quel est le meilleur système qui convient à un Etat est donc, dit Georges Meyer, une question qu'il ne faut pas trancher d'après des points de vue théoriques, mais exclusivement d'après des considérations d'opportunité politique (1). »

La seconde théorie paraît donc absolument fondée. Il faut simplement retenir de la première, que le législateur doit satisfaire l'intérêt individuel, autant que le permettent les convenances de l'Etat, et admettre au vote le plus de citoyens possible, sans nuire à l'intérêt général. Il ne faut pas, en un mot, comme dit M. Esmein, « restreindre de parti pris l'exercice du suffrage au profit d'une classe particulière de citoyens (2) ».

(1) G. Meyer, Ouvrage cité, p. 412. Pyfferoen, Ouvrage cité, p. 1.

(2) Esmein, Ouvrage cité, p. 195.

Tels sont les principes théoriques dont devraient uniquement s'inspirer les législations électorales. Malheureusement, en fait, elles obéissent trop souvent aux forces politiques des partis. La politique, qui n'est autre chose que la lutte et la domination des partis, des classes, des groupes sociaux, empêche le législateur de se conformer à l'intérêt général. C'est ce que nous verrons en étudiant les conditions censitaires et intellectuelles de l'électorat politique en droit comparé.

PREMIÈRE PARTIE

Le cens et la propriété éléments restrictifs de l'électorat politique

CHAPITRE PREMIER

LA DÉCADENCE SUCCESSIVE DU RÉGIME CENSITAIRE ET L'EXTENSION PROGRESSIVE DU DROIT DE VOTE

Un fait d'une importance capitale, et qui domine toute l'histoire politique du monde civilisé, c'est l'abaissement, et même la disparition progressive du cens, et l'élargissement continu du suffrage politique.

A l'origine du régime représentatif, on constate, dans presque tous les pays, l'établissement d'un cens généralement assez élevé. Presque tous les Etats exigeaient alors de l'électeur des conditions de fortune et de propriété d'une certaine importance. Ces exigences se justifiaient d'ailleurs aisément, non seule-

ment par des raisons politiques, mais encore par des considérations d'intérêt social. Ne peut-on pas dire que celui qui possède une certaine fortune est plus intéressé que le pauvre à la conservation de l'ordre social?... Par sa situation même, le riche est naturellement conservateur, ennemi du trouble, du désordre et de la révolution. Il choisira comme représentants, non des agitateurs politiques, mais des hommes d'ordre et de raison, soucieux du passé et de l'avenir. D'autre part, l'homme qui jouit d'une certaine fortune est, par cela même, plus susceptible d'honnêteté, d'intégrité, d'indépendance, parce qu'il est à l'abri du besoin, parce qu'il dépend moins des autres hommes. Il inspire une confiance plus grande. Il présente souvent aussi certaines garanties d'éducation, d'instruction, de culture intellectuelle, que sa situation même lui permet d'acquérir beaucoup plus facilement. Pour toutes ces raisons, son vote sera souvent plus réfléchi, plus moral, plus éclairé. Au contraire, l'homme sans fortune et sans propriété ne présente aucune de ces garanties. Il est sans cesse pressé par les nécessités de la vie, inquiété par le souci de son avenir, et préoccupé avant tout d'assurer sa propre existence. Il ne peut avoir d'ordinaire ni le loisir suffisant pour s'instruire, ni le désintéressement et l'indépendance nécessaires pour être intègre, ni l'intérêt indispensable pour s'intéresser à la conservation du bon ordre social « Les citoyens, qui, obligés immédiatement et sans cesse

par la nullité de leur fortune de travailler pour leurs besoins, disait Barnave à l'Assemblée Constituante, ne peuvent acquérir aucune des lumières nécessaires pour faire les choix, n'ont pas un intérêt assez puissant à la conservation de l'ordre social existant (1). » — « L'homme sans propriété, disait Boissy d'Anglas, a besoin d'un effort constant de vertu pour s'intéresser à l'ordre qui ne lui conserve rien, et pour s'opposer aux mouvements qui lui donnent quelques espérances ; il lui faut supposer des combinaisons bien fines et bien profondes pour qu'il préfère le bien réel au bien apparent, l'intérêt de l'avenir à celui du jour. Si vous donnez à des hommes sans propriété les droits politiques sans réserves, et s'ils se trouvent jamais sur les bancs des législateurs, ils exciteront ou laisseront exciter des agitations, sans en craindre l'effet ; ils établiront ou laisseront établir des taxes funestes au commerce et à l'agriculture... Un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social, celui où les non propriétaires gouvernent est dans l'état de nature (2). »

Malgré toutes ces raisons, nous pouvons constater dans presque tous les pays d'Europe, durant le cours du xix^e siècle, un affaiblissement progressif, et même souvent la disparition complète du régime censitaire.

(1) Barnave, à l'Assemblée Constituante, Séance du 11 août 1791.

(2) Rapport de Boissy d'Anglas sur le projet de constitution lu à la Convocation le 5 messidor, an III.

La Belgique nous fournit un des meilleurs exemples de cette évolution. Sous l'empire de la Constitution du 7 février 1831 et de la loi électorale du 31 mars suivant, le cens variait de 20 à 100 florins, suivant l'importance des villes. La loi du 12 mars 1848 abaissa partout ce cens au minimum de 20 florins (42 fr. 32) et enfin la constitution du 7 septembre 1893 établit le suffrage universel tempéré par le vote plural.

Le même phénomène s'est produit en Italie, en Autriche, en Angleterre, en Espagne.

En Italie, la loi électorale du 17 décembre 1860 ne conférait le droit de vote qu'aux citoyens payant un cens de 40 livres, à ceux qui possédaient depuis au moins 5 ans 600 francs de rente sur l'Etat et à quelques rares capacitaires. La loi du 22 janvier 1882 abaisse le cens à 19 livres 80, et en dispense un grand nombre de capacitaires.

En Autriche, sous l'empire de la législation de 1873, on comptait quatre catégories d'électeurs : 1° les grands propriétaires fonciers, payant au moins 50 florins d'impôt ; 2° les électeurs censitaires des villes, 3° ceux des communes rurales, et enfin 4° les membres des Chambres de commerce et d'industrie, seuls exempts d'impôts. La loi électorale du 14 juin 1896, sans rien changer à cet état de choses, ajoute aux quatre curies d'électeurs existantes, une cinquième classe, « la classe générale des électeurs », curie du suffrage universel, comprenant tous les Autrichiens

mâles, âgés de 24 ans, à l'exclusion des assistés. Enfin en 1907, cette cinquième classe englobe toutes les autres, et le suffrage universel est définitivement généralisé.

En Angleterre, les réformes successives de 1832, 1867 et 1884, sans aboutir complètement au suffrage universel, ont néanmoins considérablement étendu l'électorat politique. Le droit de vote, d'abord restreint aux francs tenanciers, aux bourgeois propriétaires et aux membres des corporations, s'est étendu ensuite aux locataires et fermiers à long bail et à loyer élevé, puis à tous locataires payant 250 francs de loyer, et enfin à tous occupants d'un appartement ou d'une terre de 40 livres de loyer ou de revenu, et même à tous ceux qui occupent une habitation quelconque en vertu de leurs fonctions.

L'Espagne, après n'avoir admis au vote que les plus imposés et les membres des municipalités, établit le suffrage universel en 1869, revient à un régime censitaire adouci en 1878, pour rétablir définitivement le suffrage universel en 1890.

Enfin on constate encore la même évolution dans les autres pays d'Europe, notamment en Norvège, en Hollande, en Bulgarie, etc.

Le Portugal est une des rares exceptions d'une évolution contraire.

Bien plus, cette évolution n'est pas spéciale à l'Europe. Nous la retrouvons aux Etats-Unis d'Amérique.

Pendant longtemps les différents Etats confédérés ont soumis l'électorat politique à des conditions de cens et de propriété. Sauf dans quelques Etats, ces conditions ont peu à peu disparu. Nous la retrouvons également au Japon, où nous constatons, avec les progrès de la civilisation, une diminution parallèle du cens électoral.

Une évolution d'une telle importance et d'une telle étendue doit avoir des causes générales et profondes.

La première, c'est le développement général de la civilisation. Les progrès de la civilisation, dus au progrès de la science, ont diminué les distances, concentré les populations, augmenté l'intensité de la vie économique et la production de la richesse, multiplié l'échange des idées, étendu l'aisance et surtout l'instruction. Un nombre d'hommes de plus en plus considérable s'est intéressé à la gestion de la chose publique, et est devenu plus apte à l'exercice du suffrage politique.

La seconde cause enfin, la plus importante, c'est le développement de la démocratie, conséquence des progrès de la civilisation. Le peuple, en améliorant sa situation matérielle, en s'instruisant, a pris conscience de lui-même, de sa force. Il a senti qu'étant le nombre, il devait avoir la puissance, il devait dominer les autres forces sociales. Et c'est ainsi que s'est développé dans tous les Etats le pouvoir politique de la démocratie, la souveraineté du peuple.

Or la démocratie est essentiellement hostile à toute distinction de classe, à tout privilège héréditaire. Quoi de plus anti-démocratique que le cens et la propriété, conséquence de la fortune, et souvent de l'héritage. Le cens, disent les démocrates, le privilège du riche, de la classe bourgeoise, voilà avant tout la grande injustice, la grande iniquité sociale qu'il faut supprimer.

CHAPITRE II

LES SURVIVANCES DU RÉGIME CENSITAIRE DANS LE DROIT ÉLECTORAL MODERNE

Malgré la poussée du flot démocratique, le régime censitaire a pu se conserver encore dans certains pays. Mais il s'est conservé en quelque sorte en se démocratisant. Les conditions de cens, de loyer, de propriété, d'habitation que ces pays exigent de l'électeur ne constituent plus le privilège du riche, elles sont accessibles à toute la partie laborieuse et intelligente de la démocratie, sans distinction de naissance ni de classes. C'est ce que nous allons voir en étudiant tout particulièrement trois des principaux pays de l'Europe où ce régime s'est maintenu : l'Italie, la Hongrie et l'Angleterre.

§ I. — *Les conditions de cens et de loyer en Italie. Loi électorale politique du 22 janvier 1882.*

La première condition pour être électeur en Italie, c'est d'avoir une certaine instruction, la plus élémen-

taire possible : savoir lire et écrire. Mais ce n'est pas la seule. Il faut, en outre, remplir, soit des conditions intellectuelles, dont nous parlerons plus loin, soit des conditions de cens et de loyer que nous allons examiner en détail.

Loi électorale du 22 janvier 1882 (1).

Article 3.

Sont également électeurs quand ils ont réuni les conditions indiquées aux §§ 1, 2 et 3 de l'article 1^{er} (relatives à la nationalité, à l'âge et à l'instruction la plus élémentaire : savoir lire et écrire).

1° Ceux qui paient annuellement un impôt direct de 19 livres 80 au moins ; dans ce chiffre est compris le montant de l'impôt royal et de l'impôt provincial, mais non celui de l'impôt communal.

2° Les locataires de biens ruraux quand ils en dirigent personnellement la culture et qu'ils paient un loyer annuel qui ne peut être inférieur à 500 livres.

3° Les preneurs d'un fonds rural, lorsque le contrat renferme une clause de participation dans le produit, quand l'exploitation dirigée personnellement par eux, en qualité de colons partiaires, est frappée d'un impôt direct de 80 livres au moins, y compris la surtaxe provinciale.

(1) Traduction de M. Ferdinand Dreyfus, avocat à la Cour d'appel de Paris. *Annuaire de législation étrangère*, 1882, p. 501.

4° Ceux qui prennent personnellement à bail une exploitation dont le contrat contient une clause, soit de loyer payable en espèces, soit de loyer payable partie en espèces et partie en nature, quand le fonds lui-même est frappé d'un impôt direct de 80 livres au moins, y compris la surtaxe provinciale.

5° Ceux qui paient pour leur maison d'habitation et pour leurs ateliers, magasins ou boutiques de commerce, d'art ou d'industrie, ou pour leur seule maison d'habitation ordinaire le loyer suivant :

Dans les communes de moins de	2.500 hab.	150 livres.
Dans les communes de	2.500 à 10.000 hab.	200 livres.
Dans les communes de	10.000 à 50.000 hab.	260 livres.
Dans les communes de	50.000 à 150.000 hab.	330 livres.
Dans les communes supérieures à	150.000 hab.	400 livres.

Article 8.

Pour évaluer le cens électoral visé par le § 1^{er} de l'article 3, il est tenu compte de tous les impôts directs payés à l'Etat dans toutes les parties du royaume.

Il est tenu compte au père des impôts qu'il paie pour les biens de ses enfants dont il a la jouissance, au mari des impôts que paie sa femme, excepté quand les époux sont séparés de corps par un jugement passé en force de chose jugée ou par leur consentement homologué par le tribunal.

Telles sont les conditions pécuniaires du suffrage politique en Italie. Elles peuvent se résumer ainsi :

1° Payer annuellement un impôt de 19 livres 80 (19 fr. 80), en dehors de l'impôt communal.

2° Etre locataire d'un fonds rural, en diriger personnellement la culture, et payer un loyer annuel de 500 francs au moins.

3° Exploiter un fonds rural en colonat ou en participation, ou en payer le loyer en espèces en tout ou en partie, à condition que ce fonds soit grevé d'un impôt direct de 80 francs.

4° Payer pour son habitation, ses magasins ou ateliers un loyer de 150 à 400 francs, suivant la population de la commune.

Il est tenu compte au père, des impôts qu'il paie pour les biens de ses enfants, et au mari des impôts que paie sa femme, sauf au cas de séparation.

Voilà certes des conditions de cens et de loyer bien peu rigoureuses. Elles sont cependant plus élevées pour les paysans, différence inexplicable et injustifiable. Il suffit de remplir l'une quelconque de ces conditions pour être électeur du chef du cens. Il suffit, en un mot, de payer un impôt direct annuel de 19 fr. 80. C'est une condition qui, loin d'être le privilège des riches, des classes bourgeoises, est accessible à toute la partie intelligente et active du peuple. Encore faut-il ajouter qu'un très grand nombre de petits employés, petits capacitaires sont exempts de ce

cens si modeste, comme nous le verrons plus loin. On peut donc dire, avec M. Viiley : « que la législation électorale italienne est en somme assez libérale et bien près du suffrage universel (1) ».

§ II. — *Les conditions de cens, de fortune et de propriété en Hongrie. — Loi du 26 novembre 1874 sur les élections parlementaires.*

Loi du 26 novembre 1874 (2).

TITRE PREMIER

Du droit électoral.

Article 1^{er}.

Le droit électoral appartient à tous les citoyens nés ou naturalisés dans le pays — les femmes exceptées — qui ont dépassé leur 20^e année, et remplissent les conditions établies dans les articles 1 et 2 de la loi 1848 : V. dans les articles 3 et 4 de la loi transylvaine 1848 : 11, et mieux précisées dans les articles qui suivent.

(1) Viiley, Ouvrage cité, p. 40.

(2) Traduction et annotation par J. E. Horn, membre du parlement hongrois, secrétaire général du Ministère de l'agriculture et du commerce. *Annuaire de législation étrangère*, année 1874, p. 311.

Article 2.

A l'avenir, personne ne pourra prétendre à l'électorat en vertu des privilèges existant avant 1848 ; l'électorat est toutefois maintenu pour leurs personnes à ceux qui, dans le sens des lois 1848 : V, et 1848 : 2, ont été inscrits en vertu de l'ancien privilège dans l'une quelconque des listes dressées de 1848 à 1872 (inclusivement) pour les élections parlementaires.

Article 3.

Dans les villes royales libres, et dans les villes pourvues d'un magistrat, l'électorat appartient à tous ceux qui possèdent seuls, ou avec leurs femmes, ainsi qu'avec leurs enfants mineurs :

a) Une maison, quand même elle serait momentanément exempte d'impôts, contenant au moins trois pièces d'habitation imposables ;

b) Ou une terre payant l'impôt foncier d'un revenu de 16 florins (40 francs).

Article 4.

Dans les parties du pays auxquelles s'applique la loi 1848 : V, sont électeurs, dans les communes grandes ou petites, ceux qui possèdent un quart de lot urbain ou l'équivalent, soit seuls, soit en commun avec leurs femmes ou avec leurs

enfants mineurs, sans qu'il y ait à considérer ou non de qui elle est inscrite.

Article 5.

Dans les parties du pays auxquelles s'applique la loi de 1848 : 11, sont électeurs, dans les grandes et petites communes :

a) Ceux qui paient l'impôt foncier, à raison d'un revenu net de 84 florins pour une terre, de 79 florins 80 kr. ou de 72 florins 80 kr. (suivant la classe) pour une maison.

b) Ceux qui sont imposés pour un revenu annuel de 105 florins, à titre d'impôt sur les terres, les maisons, ou d'impôt sur le revenu (1^{re} et 3^e classe).

Article 6.

Sont de plus électeurs.

a) Ceux qui possèdent seuls, ou avec leurs femmes et leurs enfants mineurs, une maison imposée pour le moins sur un revenu net annuel de 105 florins.

b) Ceux qui sont imposés d'après un revenu de 105 florins pour le moins provenant de terres possédées dans le sens ci-dessus ou de capitaux, ou encore de ces deux sources.

c) Les commerçants ou fabricants imposés pour le moins d'après un revenu de 105 florins.

d) Les artisans imposés dans les villes d'après un revenu annuel de 105 florins pour le moins.

e) Les artisans qui, dans les communes, paient l'impôt sur le revenu comme ayant un compagnon pour le moins.

Article 7.

Sont également électeurs ceux qui, dans le sens de la loi de 1868 : XX, 11, paient pour le moins l'impôt dans la classe 1, d'après un revenu de 105 florins ; ou, dans la classe 11, d'après un revenu de 700 florins ; de même les employés de l'Etat, des comitats, des villes et des communes, lorsqu'ils paient l'impôt dans la classe 11 d'un revenu de 500 florins pour le moins.

Article 8.

Ceux qui réclament l'inscription en vertu des qualifications ci-dessus (art. 6 et 7) doivent avoir été imposés l'année précédente déjà pour le revenu minimum stipulé à leur égard.

Article 9.

Sont électeurs dans le district de leur domicile permanent, sans égard au revenu...

(Cet article contient l'énumération de certaines professions dispensant du cens ceux qui les exercent. Nous en donnerons plus loin la traduction et le commentaire.)

Article 10.

Les personnes qui se trouvent soumises à la puissance paternelle, qui sont en tutelle, ou sous la dépendance d'un patron (apprentis, domestiques particuliers ou publics) ne jouissent pas du droit électoral, lors même qu'elles rentrent dans l'une des catégories prévues par les articles précédents.

Article 11.

Visant l'exclusion des soldats, marins, gendarmes, etc.

Article 12.

Visant l'exclusion de certains condamnés.

Pour comprendre cette loi, il faut bien noter qu'en 1848 la Transylvanie avait sa diète particulière. Depuis sa réunion à la Hongrie, elle n'existe plus politiquement, mais reste régie, sous quelques rapports. (régime électoral) par ses lois antérieures.

La loi de 1848 : 2, c'est la vieille loi électorale, transylvaine, encore en vigueur dans ce pays, dans la mesure où la loi électorale hongroise qui nous occupe n'y a pas dérogé. Cette loi de 1848 : 2, s'oppose à la

loi 1848 : V, qui désigne la [vieille loi électorale hongroise, également encore en vigueur en Hongrie. dans la même mesure. La loi hongroise du 26 novembre 1874 est donc bien, comme son titre officiel l'indique d'ailleurs, « la modification et le complément de la loi de 1848 : V et de la loi de 1848 : 2 Transylvaine ». On le voit par les dispositions de l'article 2. Cet article supprime les anciens privilèges dispensant du cens électoral les nobles et certains bourgeois. Mais il les maintient pour tous ceux qui ont été inscrits sur les listes électorales de 1848 à 1872, en vertu des anciennes lois hongroise et transylvaine de 1848. De même, dans l'article 4, le lot urbarial est « une expression empruntée à l'état de choses d'avant 1848 ; elle désigne le lot de terre que le seigneur abandonnait au paysan, qui l'exploitait à son propre compte, l'étendue en variant beaucoup suivant les contrées (1) ».

Mais, malgré les survivances partielles des lois antérieures, la loi de 1874, renfermant presque la totalité du droit électoral hongrois, n'en constitue pas moins une loi électorale complète. Cette loi manque certainement d'unité, de clarté et de simplicité. Le cens varie suivant les pays, les villes, les campagnes, la nature de la richesse et des professions. Néanmoins,

(1) *Annotation de la loi hongroise de 1874*, par J. E. Horn. *Annuaire de législation étrangère*, année 1874, p. 311 et suiv.

en faisant abstraction des privilèges de l'art. 2 et de l'art. 4, nous pouvons en résumer ainsi les dispositions essentielles. L'électorat appartient d'une manière générale :

1° Dans les villes, à ceux qui possèdent seuls, ou avec leurs femmes et enfants mineurs : *a*) une maison imposable, contenant au moins trois pièces d'habitation ou *b*) une terre imposée d'après un revenu de 40 francs.

2° En Transylvanie, ceux qui sont imposés à raison d'un revenu net : *a*) de 84 florins pour une terre et *b*) de 79 fl. 80 k. ou 72 fl. 80 k. suivant la classe, pour une maison.

3° Dans les communes, les artisans payant l'impôt sur le revenu, comme ayant au moins un compagnon.

4° Enfin, d'une façon générale, tout individu imposé d'après un revenu annuel de 105 fl. (262 fr. 50). provenant soit d'immeubles, de terres, de capitaux, de revenu industriels ou commerciaux. Il n'y a que pour certaines personnes jouissant d'un traitement fixe, qu'on exige en revenus supérieur (art. 7).

Ainsi, en principe, un revenu *annuel* de 105 florins (262 fr. 50) suffit pour conférer le droit de vote. Il donne l'électorat au paysan, au petit propriétaire, à l'artisan, au petit commerçant ou fabricant. Ce sont certes des conditions de revenu et de cens extrêmement modérées, surtout si l'on tient compte de l'ancien-

neté de la loi électorale. Un grand nombre de personnes peuvent justifier d'un revenu aussi peu élevé. Il faut ajouter qu'un grand nombre de professions (art. 9) confèrent l'électorat, indépendamment de tout revenu, comme nous le verrons plus loin. La seule exclusion importante est celle des personnes placées sous la dépendance d'un patron (art. x).

§ 3. — *Les conditions d'habitation et d'occupation en Angleterre.*

La législation électorale actuelle du Royaume-Uni est le résultat des trois grandes réformes successives de 1832, 1867 et 1884. Mais c'est l'acte de 1884 qui a donné au vote l'extension la plus considérable, et qui constitue la base essentielle du système électoral actuel. C'est également cet acte, qui, faisant disparaître les nombreuses distinctions établies entre l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande, a rendu la législation uniforme dans tout le Royaume-Uni. Aussi résumons-nous très brièvement les dispositions législatives antérieures, pour nous attacher tout particulièrement à cette grande réforme de 1884.

Sous l'empire de la loi de 1832, l'électorat était conféré :

1° Dans les comtés d'Angleterre :

a) Aux francs tenanciers et aux copyholders ayant un domaine de 250 francs de revenu.

b) Aux locataires des terres dont le bail, originaiement passé pour une durée de soixante années, s'élevait à 250 francs.

c) Et à ceux ayant un bail de moindre durée, dont le fermage atteignait le chiffre de 1.250 francs.

2° Dans les bourgs :

a) Aux anciennes catégories d'électeurs, bourgeois possesseurs d'immeubles, francs tenanciers, membres des corporations.

b) Et à toute personne occupant un immeuble d'un revenu de 250 francs, quelle que fût d'ailleurs la valeur de l'occupation ou du local. Il fallait seulement que l'occupation ait duré au moins un an, avant l'inscription sur les listes électorales, que l'électeur ait payé ses impôts, et résidé en fait pendant six mois dans le bourg ou dans un rayon de 11 kilomètres (1).

La législation électorale n'est pas uniforme, elle varie en Ecosse et en Irlande.

La réforme de 1867 maintient la distinction entre les bourgs et les comtés et entre l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande.

1° Dans les comtés anglais, l'électorat appartient :

a) A tout homme possédant un bien, dont le revenu

(1) De Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britannique*, t. II, p. 306. « Reform bill » du 4 juin 1832.

net annuel s'élevait à 50 francs, si la propriété était en freehold, ou à 125 francs si elle était à copyhold.

b) A tout homme ayant en leasehold un bien dont le revenu net annuel s'élevait à 125 francs, si le terme original du bail était de soixante ans, et à 1.250 francs, si ce terme était de vingt ans seulement.

c) A tout homme occupant soit une terre d'un loyer annuel de 1.250 francs, soit un bâtiment ou un terrain d'une valeur imposable de 300 francs.

2° Dans les bourgs, l'électorat appartient :

a) A tous occupants d'une maison, magasin, boutique ou bâtiment quelconque d'un revenu net annuel de 250 francs, résidant dans les limites du bourg ou à une distance n'excédant pas 10 kilomètres.

b) A tous habitants d'une maison d'habitation imposée à la taxe des pauvres.

c) A tous occupants d'un appartement d'un loyer minimum de 250 francs sans meubles ;

d) A toutes personnes jouissant des droits reconnus et conservés par l'acte de 1832 (1).

En Ecosse, mêmes règles pour les bourgs, mais non pour les comtés. Ces règles varient également en Irlande.

Nous arrivons ainsi à la grande réforme électorale de 1884, dont voici les principales dispositions.

(1) De Franqueville. Ouvrage cité. *Réforme de 1867-68*, t. II, p. 314 et 315.

Representation of the people act. 6 déc. 1884 (1).

Article 1.

Cette loi est intitulée : loi sur la représentation du peuple (1884).

Article 2.

Le droit de suffrage appartiendra d'une manière uniforme à tout individu habitant une maison entière (householder) ou un appartement (lodger), que la maison se trouve dans un comté ou dans un bourg, et tout individu, householder ou lodger, sera inscrit sur les listes électorales, et sera électeur, si la maison ou le terrain qu'il occupe se trouve dans un comté d'Angleterre ou d'Ecosse, et il jouira du même privilège, lorsque la maison ou la terre qu'il occupe sera située dans un comté ou un bourg de l'Irlande.

Article 3.

Lorsqu'un individu occupe un domicile en vertu d'une fonction ou d'un emploi, et qu'il ne se trouve dans le même domicile aucune autre personne dont dépende l'individu en question, celui-ci sera réputé habiter le domicile comme locataire et la présente loi sera applicable.

(1) Traduction et notes de M. Ernest Passez. *Annuaire de législation étrangère*, année 1884, p. 74 et suivantes.

Article 5.

Tout individu occupant dans un comté ou dans un bourg du Royaume-Uni, un terrain ou un logement d'un revenu net, d'au moins 10 livres sterling par année, sera électeur, et aura le droit de voter dans ce comté ou dans ce bourg, à raison de cette occupation, aux mêmes conditions que celles mises à l'exercice du suffrage pour un individu porté sur les listes électorales, et ayant droit de voter dans ce comté, en vertu de la présente loi, à raison de l'occupation franchise dans ce comté, ou à raison de l'occupation franchise dans ce bourg.

Article 6.

Personne n'aura le droit, en vertu du présent act, d'être inscrit comme électeur, ni de voter dans un comté, en invoquant l'occupation d'un domicile, d'un logement, d'un terrain ou d'une location située dans un bourg.

Article 9.

8) En Angleterre et en Irlande, lorsqu'un individu occupe un domicile à raison d'un office, d'une fonction ou d'un emploi, il est considéré, pour l'application de la présente loi et des autres lois électorales, comme locataire de ce domicile, et, lorsqu'une autre personne est imposée ou

imposable à raison de cette habitation, l'imposition de cette dernière personne sera considérée comme celle de l'habitant pour l'application de la présente loi et des autres lois électorales, etc.

.

9) Dans tout le Royaume Uni, lorsqu'un individu occupe un domaine qui ne donne lieu à la perception d'aucun impôt parce que cette habitation appartient à la couronne ou est occupée au nom de la couronne ou pour tout autre motif d'exemption, il ne sera pas interdit pour cela à cet individu d'être inscrit comme électeur et d'exercer ses droits de citoyen pour la seule raison que ce domaine est exempt d'impôts, et les personnes chargées de la confection du registre des impôts ou du rôle d'évaluation, devront porter toute habitation de cette sorte sur le registre des impôts ou le rôle d'évaluation, ainsi que le nom de celui qui habite.

Article 10.

La présente loi ne prive pas les citoyens, qui, lors de la promulgation de la loi, sont inscrits comme électeurs, à un titre quelconque, dans un bourg ou dans un comté, du droit qui leur appartient d'être portés sur les listes électorales ; et de voter dans le bourg où ils sont inscrits, à raison de leur qualité, exactement comme si la loi n'avait pas été promulguée.

Seulement, lorsqu'un individu est électeur dans un comté ou dans un bourg en vertu de l'occupation franchise, ou à raison d'une qualité qui lui confère aussi la ca-

pacité électorale, d'après les dispositions de la présente loi, ce sont ces dispositions nouvelles qu'il devra invoquer pour être inscrit comme électeur.

La présente loi ne relève de l'incapacité légale d'être électeur aucun de ceux qui sont frappés d'une incapacité de ce genre.

La loi de 1884 rend donc uniforme la législation électorale pour les trois parties du Royaume Uni, l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande. Elle la rend également uniforme pour les bourgs et les comtés. Ainsi elle donne aux habitants des comtés les droits électoraux dont la loi de 1867 avait fait seulement bénéficier les habitants des bourgs.

L'acte de 1884, tout en maintenant les dispositions des lois antérieures, en ce qui concerne la household franchise et la lodger franchise, étend d'une façon considérable la household franchise. Désormais, le droit de vote appartient à tous ceux qui possèdent dans une ville un terrain d'un revenu de 10 livres sterling (250 francs) ainsi qu'à tous ceux qui occupent une maison représentant le même revenu.

Enfin l'acte de 1884, tout en conservant les droits électoraux antérieurs des freemen, des membres de certaines corporations et des bourgeois des villes, établit une nouvelle capacité électorale, extrêmement importante, la service franchise qui donne au droit de vote une extension considérable. Toute personne

occupant une maison, ne fût-elle ni propriétaire, ni locataire, à raison d'une fonction, d'un service public ou privé, ou d'une entreprise, soit industrielle, soit commerciale, est électeur, en vertu de cette occupation, à la condition qu'elle n'habite pas en commun avec des supérieurs ou des gens de même condition qu'elle, et qu'elle occupe la maison tout entière ou au moins une partie distincte.

Ainsi, grâce à cette extension successive du suffrage, et surtout à la grande réforme de 1884, le droit électoral appartient aujourd'hui, d'une manière uniforme, à tous propriétaires ou locataires d'une maison ou d'un terrain de 250 francs de revenu, à tous ceux qui occupent, depuis un an, un logement de 250 francs de loyer, et enfin à tous ceux qui occupent une habitation quelconque, distincte, à raison d'une fonction ou d'une entreprise. Il faudrait y ajouter les électeurs des universités dont nous parlerons dans la 2^e partie.

Avec la loi de 1884, nous sommes arrivés très près du suffrage universel. Néanmoins, c'est encore l'habitation et l'occupation, sous toutes ses formes, qui forment la base principale du droit électoral en Angleterre. Se trouvent ainsi exclus du vote tous ceux qui logent en garni, paient moins de 250 francs de loyer, n'occupent aucun local, à raison de leurs fonctions ou professions, notamment les enfants, serviteurs et ouvriers, même majeurs, habitant chez leurs

parents, maîtres ou patrons, et, d'une façon générale, tous ceux qui n'ont ni domicile fixe ni résidence suffisante dans la circonscription électorale.

« Si l'Angleterre, dit M. Villey, n'est pas arrivée au suffrage universel, on peut dire qu'elle en est bien près ; peut-être n'y viendra-t-elle jamais ; car ses hommes d'Etat se préoccupent plus de l'utilité pratique que des principes abstraits ; mais au fond, elle a presque la chose, et elle a su, en prenant surtout l'habitation pour base du droit électoral, tenir à l'écart des éléments nomades, qui ne peuvent être qu'une source de perturbation sociale (1). »

La législation électorale anglaise est, en somme, très libérale. Elle rend le droit de vote assez facilement accessible à tous.

§ IV. — *Les conditions censitaires restrictives de l'électorat politique dans les autres pays.*

Si maintenant nous passons en revue les autres pays d'Europe qui ont conservé le régime censitaire, nous y trouvons un sens généralement très affaibli, encore plus modique que dans les pays que nous avons examinés. C'est la conséquence de la poussée

(1) Villey. Ouvrage cité, p. 50.

démocratique qui s'est étendue à toute l'Europe, et même à toutes les parties du monde civilisé. Partout où la civilisation a passé, la force démocratique s'est développée, et le régime censitaire s'est en quelque sorte démocratisé.

En Serbie, d'après la constitution du 6 avril 1901. Art. 50. « Sont électeurs pour la Skoupchtina nationale, tous les citoyens serbes de naissance ou naturalisés, ayant 21 ans accomplis, payant à l'état 15 dinars (15 francs) d'impôts directs de quelque nature que ce soit, mais non compris les centimes additionnels, et qu'une condamnation judiciaire n'a point privés de leur droit électoral (1). »

Cette condition d'un impôt direct quelconque de 15 francs payé à l'Etat se trouve encore abaissé en Portugal, où le décret dictatorial du 25 septembre 1895 et la loi du 21 mai 1896 déclarent électeurs tous ceux qui sont imposés pour une ou plusieurs contributions directes de l'Etat avec une cote non inférieure à 500 réis (2 fr. 80). Ces loi et décret exemptent même de cette condition de cens si peu élevé ceux qui savent lire et écrire.

Enfin, dans d'autres pays, il suffit, pour être électeur, de payer des impôts, quelle qu'en soit la quotité, de contribuer, en un mot, dans une proportion quelconque aux charges publiques. C'est le cas de la Ba-

(1) Constitution serbe du 6 avril 1901. Traduction dans Pyffe-roen. *L'électorat politique et administratif en Europe*, p. 306.

vière, ou, d'après l'article 5 de la loi de 1881, « le droit de prendre part aux élections du 1^{er} degré appartient à tout sujet bavarois majeur (c'est-à-dire âgé de 21 ans) et payant depuis six mois au moins à l'Etat bavarois une contribution directe (1) ». C'est aussi le cas de la Saxe, où, malgré le système des classes censitaires, il suffit, pour être électeur dans la troisième classe, de contribuer d'une façon quelconque à l'impôt foncier et à l'impôt sur le revenu. C'est enfin le cas de la Roumanie, où les électeurs de la Chambre des députés sont également répartis en 3 classes, la dernière classe comprenant tous ceux qui paient à l'Etat un impôt, si faible soit-il. En Prusse, le système électoral des classes censitaires est encore plus libéral pour les électeurs de la 3^e classe, qui comprend sans aucune condition d'imposition tous les citoyens non inscrits dans les autres classes. C'est le suffrage universel absolu.

Mais on ne peut vraiment pas dire que le paiement d'une contribution quelconque constitue encore le régime censitaire. Il y a là une condition qu'on devrait exiger de tous les électeurs, même dans les pays de suffrage universel. D'abord, c'est une condition qui n'est pas anti-démocratique, puisqu'elle est largement accessible à tous, dans les mêmes conditions, sans distinction de fortune, ni de classes, sans

(1) Villey. Ouvrage cité, p. 34.

privilège. Ensuite, il est absolument illogique, injuste et anti-social que des citoyens, qui ne contribuent pour aucune part aux charges publiques, puissent néanmoins, par leurs votes, régler à leur fantaisie les dépenses de leurs concitoyens, et disposer ainsi, librement et sans responsabilité, de l'argent des autres. D'ailleurs, nombre d'auteurs éminents, bien que partisans du suffrage universel, partagent absolument cette opinion. « Reconnaître à ceux qui ne paient pas d'impôts, dit St. Mill, le droit de disposer par leurs votes de l'argent d'autrui, c'est la même chose que de permettre aux gens de fouiller dans la poche de leurs voisins pour tout objet qu'il leur plaira d'appeler un objet public. » — « Tous les services publics qu'il s'agit d'entretenir et de diriger, dit d'autre part M. Villey, ne peuvent fonctionner qu'à la condition que tous les citoyens supportent chacun leur quote-part des charges qu'ils entraînent ; ceux qui ne participent pas à ces charges vivent en réalité aux dépens des autres membres de la société, et il est inadmissible qu'ils soient appelés à régler les dépenses publiques, en laissant aux autres membres de la communauté le soin de les payer (1).

La loi électorale hollandaise du 9 septembre 1896 est assez curieuse en ce qu'elle subordonne le droit de vote, soit à des conditions de cens très modestes, soit à

(1) Villey, Ouvrage cité, p. 62.

des conditions très peu rigoureuses de revenu, de propriété ou de loyer, soit enfin à des conditions de profession ou d'instruction. Il suffit d'après cette loi, pour être électeur, de remplir une des conditions suivantes :

1° Etre inscrit depuis une année à l'une quelconque des contributions directes ;

2° Etre locataire d'une maison ou partie de maison d'un loyer hebdomadaire variant d'après l'importance des communes de 0,80 fl. à 2 fl. 50 (1 fr. 65 à 5 fr. 25) ;

3° Occuper, comme propriétaire, usufruitier ou locataire, un bateau d'une contenance d'au moins 24 tonnes.

4° Occuper, depuis 13 mois au moins, un même emploi public ou privé, productif d'un salaire ou revenu déterminé par la loi, et variant, suivant les localités, de 577 à 1.155 francs.

5° Jouir, pendant le même temps, d'une pension ou rente viagère équivalente.

6° Avoir, depuis le même temps, une inscription sur le Grand Livre de la Dette publique de 100 florins au moins, ou posséder un livret de caisse d'épargne d'au moins 50 florins.

7° Avoir passé certains examens nécessaires pour l'exercice de certaines professions.

Par la variété des conditions modestes de cens, de fortune, de propriété, de loyer, de profession ou d'ins-

truction qu'elle donne à choisir pour être électeur, la législation électorale hollandaise se montre, somme toute, très libérale. L'électorat politique y est accessible à toute la partie intelligente, économe, laborieuse et active de la démocratie, sans distinction de fortune ni de classes. Cette législation est en même temps conforme à l'intérêt général, en excluant du suffrage les citoyens nomades et inactifs.

Jetons maintenant un coup d'œil rapide sur les deux grands États modernes situés hors d'Europe, les États-Unis d'Amérique et le Japon.

Aux États-Unis, il n'y a plus actuellement que quelques États qui exigent de l'électeur le paiement d'une taxe quelconque d'État, de comté ou de cité, pendant un temps qui varie de 6 mois à 2 ans avant l'élection. On cite les États de Massachussetts, New Hampshire, Connecticut, Pensylvanie, Delaware, Géorgie et Tennessee. Dans les autres États, les anciennes restrictions censitaires ont disparu peu à peu, sous l'influence de la démocratie et de l'émigration.

Enfin, au Japon, sous l'influence de la civilisation et du développement de la démocratie, le cens a été abaissé à la somme de 15 yens, ce qui représente environ 38 francs. C'est une diminution considérable. Néanmoins ce sens, nominalement faible, est relativement assez élevé, si l'on tient compte de l'état économique du pays et de la situation générale de fortune de ses habitants.

CHAPITRE III

L'EXCLUSION DU SUFFRAGE DES VAGABONDS, MENDIANTS, ASSISTÉS ET DOMESTIQUES DANS LES PAYS DE SUFFRAGE UNIVERSEL.

Un grand nombre de législations électorales, pratiquant le suffrage universel, dépourvu de tout élément censitaire, excluent cependant du droit de vote les vagabonds, mendiants et assistés. Citons notamment l'Allemagne, la Prusse, la Bavière, la Saxe, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche, l'Espagne. Il en est de même dans la plupart des cantons suisses. Bien des partisans du suffrage universel très étendu approuvent ces restrictions et regrettent justement qu'elles n'existent pas en France, en dehors des cas de condamnations pénales pour vagabondage et mendicité. « La situation de ces individus, dit M. Villey, implique évidemment un état d'infériorité et de dépendance, qui rend leur vote plus que suspect ; c'est une proie toute prête pour la corruption électorale, et c'est

d'ailleurs le plus souvent un élément perturbateur et antisocial (1). »

D'autres législations, moins nombreuses, excluent du suffrage les domestiques et gens de service. Citons notamment la Prusse, la Saxe, la Hongrie, le Portugal, la Roumanie. Ces législations paraissent justifier cette exclusion par la présomption de dépendance que présentent ces individus. En réalité la meilleure raison de les exclure, c'est qu'ils ne paient pas d'impôts. Il n'est pas utile d'en faire une catégorie spéciale d'incapables.

(1) Villey, Ouvrage cité, p. 74.

DEUXIÈME PARTIE

Les éléments intellectuels restrictifs du vote

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME CAPACITAIRE EN EUROPE

§ I. — *Sa justification.*

Au début du régime représentatif, le cens paraît seul limiter l'électorat politique. La fortune jouissait alors d'une grande puissance, d'une grande considération sociale. Elle semblait à elle seule un gage suffisant d'activité, d'honorabilité, d'intelligence, d'éducation et d'instruction. Mais, avec les progrès de la démocratie, le développement de la civilisation, et l'extension des idées nouvelles, la fortune, de plus en plus répandue, perd peu à peu de son prestige. Avec les progrès et la généralisation de la science et de l'instruction, on voit de plus en plus des hommes

peu fortunés acquérir une grande culture intellectuelle, et occuper avec distinction les carrières libérales et les fonctions publiques. C'est alors qu'on a pensé, dans certains pays, devoir admettre au vote, à côté des électeurs censitaires, des hommes sans fortune, présentant, soit par leurs diplômes, soit par l'exercice de certaines professions, des garanties sérieuses d'instruction et d'intelligence. C'est ce que nous voyons notamment en Italie et en Hongrie. D'ailleurs, dit M. de Greef, la théorie capacitaire est « une dégénérescence du régime censitaire... Dans la doctrine de Cousin, Guizot et Royer-Collard, le sens n'était qu'une présomption de capacité ; il devait donc naturellement aboutir, à un moment donné, à une phase d'évolution où la présomption ferait place au fait... Dans les derniers temps, le régime capacitaire se posa en antagoniste du régime censitaire ; en réalité, il n'en était que la continuation, le développement logique. Cela paraît d'autant plus évident, si l'on observe que, dans le régime social existant, l'instruction est encore, en très grande partie, un privilège de la fortune (1) ».

Mais le régime capacitaire n'a jamais été l'objet d'un mouvement général, il n'a été institué qu'à titre absolument exceptionnel en Europe et dans le monde. C'est que, durant la décroissance du régime censi-

(1) C. de Greef, *La constitution et le régime représentatif*, p. 131.

taire, les progrès de la démocratie se sont partout opposés à l'établissement d'autres restrictions à l'extension progressive du vote. Quelques pays seulement ont conservé à la base de l'électorat des conditions d'instruction élémentaire. La plupart des nations n'ont gardé que les restrictions générales indispensables pour cause de minorité ou altération des facultés intellectuelles. Il faut y ajouter l'exclusion quasi générale des femmes.

Tel est le dernier résultat, la dernière conquête de la démocratie.

Le suffrage universel ainsi compris satisfait-il l'intérêt général ? C'est ce que nous verrons dans la 3^e partie de cette étude, en examinant les différents moyens de remédier aux inconvénients d'une trop grande extension du droit de vote. Voyons seulement maintenant quelles sont les raisons qui autorisent le législateur à exiger de l'électeur certains diplômes, ou l'exercice de certaines professions nécessitant un certain degré d'intelligence et d'instruction.

Sans doute, on doit faire participer le plus grand nombre possible de citoyens à la gestion des affaires publiques. Le développement de la civilisation et de l'instruction augmente sans cesse le nombre des individus capables d'y participer. Mais il ne faut pourtant pas oublier que l'élection doit être une sélection des meilleurs et des plus aptes, et que, de cette sélection, dépend la prospérité de l'Etat. Il paraît donc indis-

pensable d'exiger de l'électeur la capacité intellectuelle nécessaire pour qu'il puisse faire cette sélection, en pleine connaissance de cause. Or, il n'est pas aussi aisé de bien choisir que l'ont prétendu la plupart des auteurs. Choisir entre plusieurs candidats le plus capable et le plus apte à faire des lois est, au contraire, une opération intellectuelle extrêmement complexe et délicate. N'est-il pas nécessaire de savoir apprécier et comparer, non seulement les hommes, mais les théories qu'ils exposent, la valeur scientifique de ces théories, leur opportunité économique et politique ? Cette appréciation, cette comparaison n'exigent-elles pas de grandes qualités de maturité d'esprit, d'expérience, d'intelligence, de l'instruction ; une culture politique, économique, juridique même.

Mais l'intelligence en elle-même ne peut être mesurée, elle n'a pas de critérium certain, apparent, scientifique : elle n'est susceptible que d'appréciation individuelle ou collective arbitraire. D'autre part, il est indéniable que l'instruction est un adjuvant considérable de l'intelligence, qu'elle développe, fortifie et nécessite même dans une certaine proportion. L'instruction a un critérium certain, apparent, absolument juste, lorsqu'il est impartialement conféré : le diplôme. Elle se prouve aussi, ainsi que l'intelligence même, par la capacité d'exercer certaines professions plus intellectuelles que les autres, et exigeant le plus souvent aussi certains diplômes. Il paraît donc tout à

fait naturel et logique de se baser sur ces critères matériels pour les garanties d'intelligence et d'instruction nécessaires à l'exercice d'un vote éclairé. Il serait d'ailleurs difficile de trouver d'autres critères aussi commodes et aussi généraux. Sans doute, il y aura des exclusions regrettables ; certains citoyens intelligents et même instruits n'ont aucun diplôme et n'exercent aucune profession libérale, intellectuelle. Mais il y a là plutôt une exception qui confirme la règle. Rien n'est absolu en ce monde. Mieux vaut de bonnes garanties, le plus générales possibles, exactes et satisfaisantes dans l'ensemble, que l'absence de toutes garanties, abandonnant le soin de choisir les législateurs du pays à un grand nombre d'électeurs ignorants et incapables.

Ces réflexions faites, voyons les conditions intellectuelles qui limitent l'électorat politique en Hongrie et en Italie. Ces conditions, dans ces deux pays, suppléent au cens, c'est-à-dire qu'elles donnent le droit de vote à ceux qui ne sont pas électeurs, en vertu des conditions de cens et de propriété énoncées dans la première partie.

§ II. — *Les conditions intellectuelles du suffrage en Hongrie.*

Loi du 26 novembre 1874 (1).

TITRE PREMIER

Du droit électoral.

Article 9.

Sont électeurs dans le district de leur domicile permanent, sans égard au revenu : les membres de l'académie hongroise, les professeurs, les artistes académiques, les docteurs, avocats, notaires publics, ingénieurs, chirurgiens, pharmaciens, les agriculteurs, forestiers et mineurs diplômés, les prêtres et vicaires, les secrétaires communaux, les maîtres d'écoles et les professeurs diplômés de crèches.

Ainsi la loi hongroise dispense du cens un certain nombre de professions qui exigent certainement, pour être bien remplies, un certain degré, plus ou moins élevé, d'instruction et d'intelligence. Mais elle présente un défaut considérable, celui d'être très incomplète dans son énumération limitative. En effet, elle

(1) Traduction et annotation par J. E. Horn, *Annuaire de législation étrangère*, année 1874, p. 344.

omet tout d'abord des professions qui présentent autant et même plus de garanties intellectuelles que certaines de celles qu'elle énumère. On pourrait citer notamment les professions d'officier, vétérinaire, certaines fonctions publiques, etc... Enfin et surtout, elle a le grand inconvénient de ne tenir compte que de la profession, et pas du tout du diplôme, du titre universitaire en lui-même. Il y a cependant bien des gens qui n'occupent aucune carrière libérale, tout en ayant acquis des titres universitaires exigeant de grandes connaissances et de grandes qualités intellectuelles. Ne doit-on pas les comprendre dans la classe des capacitaires ?

§ 3. — *Les conditions intellectuelles du suffrage en Italie.*

Loi électorale politique du 22 janvier 1882 (1).

TITRE PREMIER

Des conditions pour être électeur et du domicile politique.

Article 1^{er}.

Pour être électeur, il faut réunir les conditions suivantes :

(1) Traduction et notes de M. Ferdinand Dreyfus, avocat à la Cour d'appel de Paris. *Annuaire de législation étrangère*, 1882, p. 501.

1° Jouir par naissance, ou par origine, des droits civils et politiques du royaume. Ceux qui ne peuvent invoquer aucun de ces titres participent à la qualité d'électeurs dès qu'ils ont obtenu la naturalisation par décret royal et prêté serment de fidélité au roi. Ceux qui ne sont pas italiens ne peuvent devenir électeurs qu'en obtenant la naturalisation par la loi.

2° Avoir atteint l'âge de 21 ans accomplis.

3° *Savoir lire et écrire.*

4° Remplir une des autres conditions requises par l'article suivant :

Article 2.

Sont électeurs quand ils remplissent les conditions prescrites par les §§ 1, 2 et 3 de l'article précédent ceux qui justifient avoir satisfait à l'examen prescrit par la loi, et par le règlement sur les matières comprises dans le cours élémentaire obligatoire.

Sont électeurs, indépendamment de cette justification :

§ 1. — Les membres titulaires des académies des sciences, des lettres et des arts constituées depuis 10 ans (cela ne comprend pas seulement les académies royales mais toutes les autres) — les membres des chambres de commerce et des arts — les présidents, directeurs et membres des conseils de direction des associations agricoles et des comices agricoles.

§ 2. — Les délégués et sur-intendants scolaires, les professeurs et maîtres de tout grade munis de leur certificat ou simplement reconnus aptes à l'enseignement dans les

écoles ou instituts publics ou privés ; — les présidents, directeurs ou recteurs desdits instituts ou écoles ; — les ministres des cultes.

§ 3. — Ceux qui ont acquis un grade académique ou un autre grade équivalent dans une des universités ou dans un des instituts supérieurs du royaume — les procureurs près les tribunaux et les cours d'appel ; les notaires, les experts, les géomètres, les pharmaciens, les vétérinaires, les officiers de la marine marchande, les agents de change et courtiers légalement autorisés ; — ceux qui ont obtenu le certificat de secrétaire communal (1).

§ 4. — Ceux qui ont obtenu la licence de lycée (liceale) de gymnase, la licence technique, professionnelle ou magistrale (magistrale) ; — et ceux qui ont satisfait à l'examen du premier degré dans un institut ou dans une école publique d'enseignement secondaire, classique ou technique, normale, magistrale, militaire, maritime, agricole, industrielle, commerciale, d'arts et métiers, de beaux-arts, de musique, et, en général, dans tout institut ou école publique du degré supérieur au degré élémentaire, soit gouvernementale, soit assimilée, reconnue ou approuvée par l'Etat (2).

§ 5. — Ceux qui ont servi effectivement dans l'armée

(1) L'office d'expert est exercé par ceux qui ont obtenu une patente dans les instituts techniques (section du commerce).

(2) Sous ce paragraphe sont compris tous les instituts ou écoles où se donne un enseignement supérieur à l'enseignement élémentaire, à la seule condition que l'état intervienne directement ou indirectement dans la direction ou la surveillance de l'établissement.

pendant deux ans au moins, et qui, à raison de leur instruction, ont été exonérés de la fréquentation de l'école régimentaire ou l'ont fréquentée avec profit (1).

§ 6. — Les membres des ordres de chevalerie du royaume (2).

§ 7. — Ceux qui, pendant un an au moins, ont rempli les fonctions de conseillers provinciaux ou communaux, de juges de paix ou de suppléants *giudici conciliatori*, conformément aux lois en vigueur ; de vice-prêteurs communaux, d'huissiers adjoints à l'autorité judiciaire ; et ceux qui, pendant un an au moins, ont été présidents ou directeurs de banques, caisses d'épargne, sociétés anonymes ou en commandite, sociétés coopératives, sociétés de secours mutuels ou de crédit mutuel légalement constituées ou sociétés d'administration des fondations pieuses (*opere pie*) (3).

§ 8. — Les employés en activité de service ou mis à la retraite avec ou sans pension de l'Etat, de la maison royale, des bureaux du parlement, des ordres royaux de cheva-

(1) Conformément au règlement du 25 janvier 1874, l'enseignement de l'école régimentaire consiste dans les premières notions de lecture, d'écriture et de calcul.

(2) Ce sont l'ordre de Santa-Annunziata — des saints Maurice et Lazare — militaire de Savoie — civil de Savoie — de la couronne d'Italie.

(3) Sont « fondations pieuses » les institutions de charité et de bienfaisance ayant pour but de secourir, d'élever, d'instruire les classes les moins aisées. Sont considérées également comme telles, les œuvres ayant un but ecclésiastique, soit dirigées par des personnes ecclésiastiques ou fondées au bénéfice exclusif du personnel professant un culte (L. 3 août 1864).

lerie, des provinces, des communes, des fondations pieuses, des académies ou corporations indiquées au § 1^{er} du présent article, des institutions publiques de crédit, de commerce, d'industrie, des caisses d'épargne, des sociétés de chemins de fer, d'assurances, de navigation et les chefs ou directeurs d'ateliers ou établissements industriels qui ont, d'une manière constante, au moins dix ouvriers, sous leurs ordres par jour.

Sont considérés comme employés, ceux qui occupent depuis un an au moins, avant leur inscription sur les listes électorales, un emploi mentionné dans les livres des dites administrations, et qui reçoivent les appointements correspondants ; — ne sont pas compris sous le nom d'employés, les huissiers de bureaux, les domestiques ni tous ceux qui se livrent à un travail manuel.

§ 9. — Les officiers et sous-officiers en activité de service, et ceux qui sont sortis avec leur grade de l'armée ou de la marine nationale, sous la réserve de l'article 14.

§ 10. — Les citoyens décorés de la médaille d'or ou d'argent pour actes de courage civil ou militaire, ou comme ayant bien mérité de la patrie.

§ 11. — Les citoyens décorés de la médaille des Mille, et ceux auxquels a été reconnu par un brevet spécial, le droit de porter la médaille commémorative des guerres de l'indépendance et de l'unité italienne.

Pour être électeur en Italie, il faut donc d'abord, outre les conditions de nationalité et d'âge, savoir lire et écrire. Il faut en outre remplir, soit les conditions pé-

cuniaires que nous avons examinées, soit les conditions intellectuelles que nous allons résumer. Ces conditions intellectuelles, comme en Hongrie, suppléent donc au cens.

Mais le système capacitaire italien présente de grands avantages sur le système capacitaire hongrois. Il est d'abord beaucoup plus complet, beaucoup plus large ; il est ensuite beaucoup plus libéral, beaucoup plus démocratique.

La liste des professions qui dispensent du cens, dans le régime capacitaire italien, est beaucoup plus complète, beaucoup plus étendue que dans le système capacitaire hongrois. Nous y voyons figurer tout d'abord les plus hautes situations intellectuelles : tous les membres titulaires de toutes les académies. Puis viennent les professeurs et maîtres diplômés de tout grade de l'enseignement public ou privé, les ministres des cultes, les procureurs près tous les tribunaux, les juges de paix ou suppléants, les notaires, huissiers, experts, géomètres, pharmaciens, vétérinaires, officiers et même sous-officiers en activité ou en retraite, secrétaires communaux, conseillers provinciaux ou communaux, vice-préteurs communaux. A côté d'eux figurent les directeurs ou recteurs d'écoles, les présidents directeurs ou membres des conseils de direction des associations agricoles et des comices agricoles, les présidents ou directeurs de banques, caisses d'épargne, sociétés anonymes ou en commandite, sociétés de

secours mutuels ou de crédit mutuel légalement constituées ou sociétés d'administration de fondations pieuses et les chefs ou directeurs d'ateliers ou établissement industriel de quelque importance. C'est la représentation, à côté de l'intelligence théorique, de l'intelligence pratique des affaires, de l'esprit de direction et d'entreprise, rendant de très grands services au commerce et à l'intérêt général. Enfin nous y voyons figurer une multitude de simples employés, en service ou en retraite, de l'Etat, des provinces, des communes, des fondations pieuses, des académies ou corporations, de toutes les institutions publiques de crédit, commerce, industrie, des caisses d'épargne, sociétés de chemin de fer, d'assurances et de navigation. C'est ainsi que cette longue liste de professions peut comprendre une partie importante de la démocratie laborieuse et intelligente.

Enfin et surtout, contrairement au système hongrois, le régime capacitaire italien tient compte de l'instruction en elle-même, et du diplôme qui la justifie, indépendamment de l'exercice de toute profession. A côté de tous les gradués de toutes les universités et de tous les instituts supérieurs, figurent tous les licenciés de tous les lycées et gymnases, même techniques ou professionnels. Viennent ensuite tous ceux qui ont passé l'examen de première dans une école publique quelconque d'instruction moyenne. L'instruction technique, militaire, maritime, agricole, industrielle,

commerciale et même artistique est pleinement assimilée à cet égard à l'enseignement scientifique ou littéraire. Enfin on accorde même le droit de vote à tous ceux qui ont satisfait à l'examen final de l'enseignement primaire obligatoire. On se contente même pour ceux qui ont fait deux ans de service militaire d'une instruction correspondante à celle des écoles régimentaires : savoir lire, écrire et calculer.

C'est par là que le régime capacitaire italien complète, dans le sens le plus démocratique, la liste forcément incomplète des professions qui doivent dispenser du cens électoral. Ainsi donc l'instruction la plus élémentaire suffit pour être électeur en Italie. N'est-elle pas accessible, sans aucuns frais, à toute la partie de la démocratie suffisamment laborieuse et intelligente pour ne pas vouloir rester dans l'ignorance complète.

N'est-ce pas le stricte minimum de savoir qu'on doit exiger de l'électeur dans nos sociétés modernes, où la science et l'instruction sont tellement répandues, tellement à la portée de tous, et si indispensables à la compréhension de la politique moderne !

Notons pour terminer que la législation italienne assimile à l'instruction les actes de courage civil ou militaire, et les services rendus à la patrie. Il y a là un cas très original d'éléments moraux suppléant aux conditions censitaires et intellectuelles restrictives du vote.

§ IV. — *Le régime capacitaire dans les autres pays.*
L'exclusion des illettrés.

Malgré ses avantages et sa conciliation possible avec les principes démocratiques, le système capacitaire n'a jamais pris qu'une très faible extension. Nous en connaissons les raisons.

Néanmoins, nous voyons encore quelques vestiges du régime capacitaire en Angleterre, en Hollande, au Portugal et même aux Etats-Unis.

En Angleterre, à côté des électeurs censitaires, nous trouvons les électeurs des universités. Les universités votent et le droit électoral appartient, dans ces universités, aux membres des convocations, aux chanceliers, aux professeurs, aux membres des cours universitaires et aux gradués inscrits sur les registres (1).

Dans la législation électorale hollandaise, comme nous l'avons vu, il suffit, pour être électeur, d'avoir passé certains examens nécessaires pour l'exercice de certaines professions. Cette condition remplace des autres conditions censitaires.

Au Portugal, il faut encore pour être électeur payer un impôt de 500 reis ou savoir lire et écrire. Ainsi

(1) De Franqueville, Ouvrage cité, t. II, p. 335.

donc l'instruction la plus élémentaire dispense du cens.

Enfin des Etats de la confédération des Etats-Unis de l'Amérique du Nord exigent de l'électeur un certain minimum d'instruction. Le Massachussetts exige de l'électeur qu'il soit capable de lire la constitution en anglais et d'écrire son nom ; le Connecticut, qu'il soit capable de lire un article quelconque de la constitution et des lois, la Floride subordonne le droit de suffrage à la justification d'une instruction quelconque. Le Missouri demande à l'électeur qu'il sache lire et écrire.

Ce qui constitue l'exception devrait être la règle. On devrait exiger partout de l'électeur qu'il sache au moins lire et écrire. Cette condition est parfaitement démocratique, puisqu'elle est si facilement accessible à tous. L'ignorance complète est absolument incompatible avec la civilisation moderne. Elle laisse présumer l'inintelligence ou l'inaptitude au travail. Elle rend même très difficile et très suspecte l'opération matérielle du vote. C'est pourquoi Stuart Mill déclarait « totalement inadmissible qu'une personne participe au suffrage sans savoir lire, écrire et même sans avoir les premières règles de l'arithmétique. »

CHAPITRE II

LA MINORITÉ, CAUSE D'EXCLUSION DU SUFFRAGE POLITIQUE

L'exercice de l'électorat politique nécessite une certaine expérience, une certaine raison, une certaine maturité d'esprit, qui sont le bénéfice de l'âge, et qu'on ne rencontre guère dans la jeunesse, généralement irréfléchie, emportée et frivole. Il est nécessaire de connaître la vie et les hommes. C'est là un fait incontestable et incontesté. Aussi toutes les législations électorales, sans exception, font de la minorité une cause d'exclusion du suffrage politique.

Mais toutes les législations sont extrêmement variables sur la fixation de l'âge de la majorité politique. La plupart fixent cette majorité à l'âge de 21 ans. Il en est ainsi notamment en France, en Angleterre, en Italie, en Portugal, aux Etats-Unis. Mais il y a des pays qui fixent cette majorité à un âge inférieur, par

exemple la Hongrie, la Bulgarie, la Suisse (20 ans). Dans quelques cantons suisses, on est même électeur à 19 ans, et en République Argentine à 17. Par contre, la législation électorale de l'Autriche exige l'âge de 24 ans, celles de la Belgique, de l'Allemagne, de la Prusse, de la Saxe, de l'Espagne, des Pays-Bas, de la Norvège et du Japon, l'âge de 25 ans. Il en est de même en Bavière pour les électeurs du 2^e degré. Enfin au Danemark, il faut, pour être électeur, avoir atteint sa trentième année.

Il nous semble qu'on ne devrait jamais donner le droit de vote aux citoyens qui n'ont pas au moins l'âge de 25 ans. Ce n'est que très exceptionnellement que l'individu possède, avant cet âge, les qualités d'expérience, de maturité d'esprit et de raison nécessaires à l'électeur. « Rationnellement, dit M. Villey, la majorité civile doit précéder de plusieurs années la majorité politique, comme moyen d'éducation politique : il est tout à fait naturel et fort utile que l'homme apprenne à agir par lui-même et pour lui-même, à gérer ses affaires privées avant de s'occuper de la gestion des affaires publiques autrement compliquées et bien plus importantes (1). »

C'est bien à tort qu'on considère comme plus démocratique l'abaissement de la majorité politique. Le privilège de l'âge est le plus égalitaire, le plus

(1) Villey, Ouvrage cité, p. 70.

accessible à tous, et, comme le dit Aristote : « Personne ne s'irrite s'il est gouverné par l'âge, puisque chacun est assuré d'obtenir, avec l'âge, la même prérogative (1). »

(1) Aristote, *Politique*, l. VII, XIII, 3.

CHAPITRE III

L'EXCLUSION DES ALIÉNÉS, DES INTERDITS ET DES PRODIGES

Il est évident que les individus dont les facultés intellectuelles sont oblitérées ne peuvent pas être électeurs. Aussi toutes les législations électorales ont exclu du suffrage politique les aliénés et les individus frappés d'interdiction judiciaire.

Il y a même des législations électorales qui sont allées plus loin et ont refusé le droit de vote aux individus pourvus d'un conseil judiciaire et aux prodiges. Il en est ainsi notamment en Bavière et dans un grand nombre de cantons suisses, pays pourtant essentiellement démocratiques.

Il est bien regrettable que cet exemple n'ait pas été suivi par la plupart des pays, notamment par la France. Celui qui est incapable de gérer ses propres affaires ne devrait pas pouvoir participer à la gestion des affaires de l'Etat.

CHAPITRE IV

APPENDICE. L'EXCLUSION QUASI GÉNÉRALE DES FEMMES SE BASE-T-ELLE SUR DES RAISONS INTELLECTUELLES ?

Dans presque tous les pays, les femmes sont exclues du suffrage politique. Il n'y a guère d'exception que pour deux Etats de la Confédération Américaine : le Wyoming et le Colorado et pour la Nouvelle Zélande ?

Comment justifier cette exclusion presque générale des femmes du droit de vote ?

Comme le dit Stuart Mill, la femme a cependant dans l'Etat des intérêts à faire valoir aussi bien que l'homme, et elle est aussi intéressée que lui à la bonne marche des affaires publiques.

Mais, comme nous l'avons vu, l'électorat politique n'est d'abord, et avant tout, que l'exercice d'une fonction sociale, dont l'Etat ne doit investir les nationaux que dans la mesure de l'intérêt général.

Et c'est, en vertu de l'intérêt général, qu'on refuse aux femmes l'exercice de cette fonction. Pour quels motifs ?

On en a d'abord cherché la raison dans la différence d'intelligence des deux sexes. Des discussions interminables se sont élevées sur la question de savoir si l'homme ne possédait pas naturellement une supériorité intellectuelle sur sa compagne. Nous ne reprendrons pas toutes ces controverses, qui n'ont d'ailleurs abouti à aucune conclusion scientifique.

Il nous paraît très difficile de comparer entre eux des êtres, dont les qualités intellectuelles comme les qualités physiques et morales sont essentiellement différentes, et correspondent à des besoins et à des fonctions sociales absolument dissemblables. La femme excelle naturellement par la vivacité, la souplesse, la finesse de son esprit, de sa sensibilité et de son imagination, l'homme par la puissance, la vigueur et la profondeur du raisonnement.

Mais, sans affirmer aucune supériorité originaires, on peut cependant déduire de ces différences de qualités naturelles, des différences d'aptitudes, qui doivent servir de bases à toute éducation bien dirigée. Il s'ensuit que c'est dans les lettres et dans les arts que les qualités de la femme peuvent surtout être mises en valeur. C'est d'ailleurs surtout dans cette voie qu'a été dirigée la culture de la femme et qu'elle a parfois donné les meilleurs résultats. Au contraire,

les sciences, les mathématiques, la philosophie, la sociologie et la politique paraissent d'une façon générale beaucoup mieux s'adapter aux qualités naturelles et à l'éducation générale de l'homme.

Mais la véritable raison de l'exclusion du vote des femmes n'est pas là. Le véritable rôle social de la femme, son rôle en quelque sorte naturel, ou du moins héréditaire, séculaire, c'est la garde et le soin du foyer domestique et l'éducation première des enfants. Le véritable rôle, la véritable utilité sociale de la femme, ce sont ses fonctions d'épouse et de mère. Elever et former dès le berceau les générations futures, c'est son plus beau titre de gloire. « La femme, dit M. Troplong, est comme la Vesta du foyer domestique ; quand elle en est absente, on sent que le temple manque de sa divinité. » Ces fonctions prennent à la femme tout son temps, réclament tous ses soins, et l'écartent de la vie du dehors, de la vie publique, réservée nécessairement et naturellement à l'homme. Pourquoi, au mépris de la nature, de l'hérédité et des habitudes séculaires, au mépris des intérêts de la famille et de la société, vouloir jeter la femme dans la vie publique pour laquelle elle n'est point faite, pour laquelle elle n'a pas été préparée ?

L'égalité anti-naturelle est une égalité injuste, illogique et dangereuse. « Depuis les origines mêmes de l'humanité, dit M. Esmein, une division naturelle du travail et des fonctions s'est établie, perpétuée, et

constamment accentuée entre les deux sexes. A l'homme sont échues la vie publique et les fonctions qui s'y rapportent ; à la femme appartient la garde et le soin du foyer domestique et la tâche capitale de la première éducation des enfants. L'éducation, les influences héréditaires, ont par suite développé et fixé chez l'homme et chez la femme des aptitudes correspondantes à leur destination sociale ainsi différenciée. Faire entrer les femmes aujourd'hui dans la vie publique sans tenir compte de cette bifurcation tant de fois séculaire, ce serait introduire, sans aucune utilité, des éléments de trouble dans l'organisation politique des sociétés modernes déjà compliquées par bien d'autres problèmes (1). » — « La vraie femme, dit, d'autre part, M. Villey, c'est la femme mariée, c'est la mère de famille... Elle a un rôle de gouvernement intérieur qui réclame tous ses instants et tous ses soins. La jeter dans la mêlée des luttes politiques, ce serait lui faire un triste cadeau, et porter à la famille le plus grave préjudice (2). »

(1) Esmein, Ouvrage cité, p. 492.

(2) Villey, Ouvrage cité, p. 92.

TROISIÈME PARTIE

Le cens et l'instruction, éléments modificatifs de la capacité électorale.

Après avoir examiné le cens et l'instruction comme éléments restrictifs du suffrage politique, nous allons les examiner maintenant comme éléments additionnels du vote, modificatifs de la capacité électorale.

Cette étude suppose naturellement le suffrage universel ou du moins le suffrage très étendu. Elle n'est qu'un commentaire des moyens employés, par les diverses législations électorales, pour remédier aux inconvénients d'une trop grande extension égalitaire de l'électorat politique.

Nous examinerons donc d'abord les inconvénients du suffrage, dit universel, avec le régime de l'égalitarisme politique.

Nous étudierons ensuite les remèdes législatifs aux

inconvenients signalés, et nous passerons successivement en revue : le vote plural en Belgique, le vote multiple en Angleterre, le système des classes censitaires en Prusse, en Saxe et en Roumanie, le système des collèges spéciaux en Espagne.

CHAPITRE PREMIER

LES INCONVÉNIENTS DU SUFFRAGE UNIVERSEL ÉGALITAIRE

Nous avons assisté à la décadence successive du régime censitaire. Nous avons également vu que le régime capacitaire ne constituait qu'une exception, et que, sauf en Hongrie, il était extrêmement modéré. Il en résulte qu'à l'époque moderne nous trouvons, dans presque toutes les nations du monde civilisé, une extension considérable du droit de vote, limitée seulement, dans quelques pays, par des éléments censitaires ou capacitaires d'une très faible importance. Le suffrage, dit universel, dégagé de toutes restrictions pécuniaires, s'est même fait une large place. Nous le voyons définitivement établi aujourd'hui en Suisse, en Belgique, en Grèce, en Bulgarie, en Espagne, dans l'empire allemand, en Prusse, en Autriche et aux Etats-Unis d'Amérique.

Les causes générales et profondes de cette extension du suffrage politique nous sont déjà connues. La première, c'est le développement de la science et de la civilisation, et la généralisation parallèle de l'aisance et surtout de l'instruction. La seconde, de beaucoup la plus importante, nous l'avons vu, c'est le développement de la démocratie.

Mais on a essayé de justifier l'établissement du suffrage universel par des arguments de raisonnement et de logique. Le développement de l'échange des idées, et la démocratisation de l'instruction, a-t-on dit, augmentent de jour en jour le nombre des citoyens aptes à l'exercice du suffrage. Chacun se sent plus intéressé à la gestion des affaires publiques, et il devient injuste de ne pas consulter tous les intéressés. Un des plus grands génies de l'Angleterre, Stuart Mill, s'est fait lui-même le défenseur éloquent de cette thèse : « C'est, dit-il, une injustice personnelle de refuser à quelqu'un, à moins que ce ne soit pour empêcher de plus grands maux, le bénéfice élémentaire d'apporter sa voix (et une voix qui doit être comptée pour quelque chose), dans la décision d'affaires où il est aussi intéressé que les autres... Dans une nation adulte et civilisée, il ne devrait pas y avoir de parias, pas d'hommes frappés d'incapacité, si ce n'est pas leur propre faute. Tout homme est dégradé, qu'il le sache ou non, lorsque d'autres, sans le consulter, s'emparent d'un pouvoir illimité sur sa

propre destinée... C'est pourquoi nulle combinaison de suffrage ne peut être satisfaisante, d'une manière durable, si, par cette combinaison, une classe ou une personne se trouve exclue absolument, ou si le privilège électoral n'est pas accessible à toutes les personnes adultes qui désirent l'obtenir (1). »

Malgré cette éloquente plaidoirie, si l'on considère les conséquences politiques et sociales du suffrage universel, il est permis de douter qu'il satisfasse l'intérêt de la nation. C'est ce que pensent d'ailleurs beaucoup de ses partisans les plus autorisés. « Si l'on se demande, avant d'étudier la valeur du principe lui-même, quelles ont été les conséquences politiques et sociales de l'extension progressive du droit de suffrage, on demeure perplexe sur la conclusion à formuler. Il y a des faits qui frappent les yeux de tous : le niveau des assemblées politiques a baissé partout au point de vue du talent et de l'éducation. Il semble que le corps électoral tende naturellement à choisir ses représentants dans une moyenne qui s'abaisse, à mesure que le corps électoral s'élargit. Il semble que l'extension du suffrage ait pour conséquence d'engendrer une race d'hommes qui font de la politique un métier, qui flattent constamment le peuple pour y parvenir et en rester en possession, et

(1) Stuart-Mill, *Le gouvernement représentatif* (traduction de Dupont White. Paris, 1877), p. 215 et suiv.

qui sont la plaie du régime parlementaire. Il semble, d'autre part, qu'elle ait pour résultat d'écarter des luttes électorales, devenues de plus en plus âpres, beaucoup d'individus d'élite, qui seraient la lumière et l'honneur du Parlement. Et les politiciens ont faussé et corrompu le régime parlementaire, en se faisant les humbles serviteurs des électeurs, en prenant en main tous leurs petits intérêts particuliers, et en asservissant à leur tour le gouvernement, pour y donner satisfaction, au détriment de l'intérêt général. On ne peut se défendre d'une pénible impression, quand on voit le suffrage universel affecter de plus en plus de choisir, pour en faire des législateurs, des contempteurs avérés de la loi et de l'autorité, quand on voit la trivialité et la violence pénétrer dans les Parlements et y occuper une place de plus en plus large (1). »

C'est que, malgré la généralisation de l'aisance et de l'instruction, malgré le développement de l'échange des idées, le suffrage universel comprend nécessairement, dans sa généralité, trop d'éléments absolument incapables ou indignes de l'exercice du droit de vote.

Mais ce n'est pas là le seul vice du suffrage universel. Son second défaut capital, c'est d'être, comme toute institution démocratique d'ailleurs, naturellement et par essence absolument égalitaire. L'égalitarisme sous

(1) Villey, Ouvrage cité, p. 53.

toutes ses formes, politique et économique, c'est le dogme intangible de la démocratie. Et l'on peut dire, avec M. Deschamps, que politiquement et économiquement, la démocratie part de l'égalité de droit, et tend à l'égalité de fait. Logiquement d'ailleurs, il ne saurait en être autrement. La démocratie, c'est la puissance de la masse, du peuple, du plus grand nombre. Elle est nécessairement niveleuse, jalouse des qualités, qui, loin d'être l'apanage du plus grand nombre, sont au contraire le privilège d'un petit nombre, d'une élite. « Un homme vaut un homme, clament les partisans du suffrage universel. En dehors de l'égalité absolue de tous les citoyens devant l'urne électorale, il n'y a qu'injustice, privilèges, arbitraires odieux. La loi qui crée des inégalités électorales constitue une injure pour chaque citoyen sacrifié ; elle le rabaisse à ses propres yeux comme aux yeux des autres, en ne lui conférant que des lambeaux de droit (1) ».

Le suffrage universel égalitaire présente les plus graves inconvénients, au point de vue de l'intérêt général, national.

1° Il ne tient aucun compte des inégalités de valeur sociale, que présentent les membres d'une même nation. Comme le dit M. Charles Benoist : « le nombre n'a que sa valeur de nombre, et la valeur de l'homme

(1) Dupriez, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, p. 85

n'y figuré même pas comme coefficient ». En ne tenant compte que du point de vue quantitatif, et nullement du point de vue qualitatif, il est absolument contraire à la nature des choses, à la théorie de fonction sociale du vote, et à l'intérêt national. « L'égalité des droits politiques et l'inégalité des conditions sociales, dit M. de Laveleye, est le grand péril des démocraties modernes (1). »

2° Il substitue à la domination d'un seul homme ou d'une élite, la tyrannie aveugle et irresponsable du plus grand nombre. Car, comme le dit Stuart Mill, la souveraineté nationale n'est au fond que la souveraineté d'une majorité, dont la tyrannie est sans recours.

Le suffrage universel égalitaire, en un mot, c'est donc la domination, la tyrannie du plus grand nombre, de la masse aveugle, ignorante et irresponsable. Et nécessairement il en résulte, dans les faits, les conséquences les plus funestes. Comme le dit un savant italien, le docteur Pantaléoni : « Notre siècle, qui prétend pratiquer le culte de la science, livre partout le pouvoir aux classes qui sont aux antipodes de la science et de la connaissance. Quelle étrange contradiction ? Supposez, s'adressant aux masses d'un côté, un vrai savant, un homme supérieur, appréciant tout ce que renferme de difficultés les questions politiques et sociales actuelles, et les exposant clairement : et, de

(1) De Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 19.

l'autre côté, un orateur de bas étage, ignorant le premier mot de ces questions, mais flattant les intérêts et les appétits de la foule : lequel des deux sera écouté et élu ? Ainsi, à mesure que gouverner devient un acte plus difficile, vous confiez le gouvernement à des gens de plus en plus médiocres et incapables. N'est-ce pas préparer la décadence de vos propres mains ? » (1).

C'est à ces inconvénients qu'ont essayé de remédier un certain nombre de législations électorales, en supprimant le plus grand vice du suffrage universel, son égalitarisme. C'est ce que nous allons étudier d'abord et surtout dans le système électoral belge.

(1) E. de Laveley, *Nouvelles lettres d'Italie*, citations d'un savant italien, le docteur Pantaléoni, p. 103.

CHAPITRE DEUXIEME

LE VOTE PLURAL EN BELGIQUE

§ I^{er}. — *Le principe du vote plural.*

D'une façon générale, on peut dire que le vote plural est un système électoral qui augmente la capacité de certains électeurs, en leur permettant « d'exprimer plusieurs suffrages dans un même vote » (1).

Ainsi défini, le vote plural pourrait aussi bien fonctionner avec un régime électoral restrictif ou étendu, censitaire ou universel. Mais c'est par sa combinaison avec le suffrage universel pur et simple, que le vote plural acquiert véritablement toute sa valeur, toute sa portée, toute son utilité pratique. Car il se présente alors comme le meilleur correctif d'un suffrage poli-

(1) Mauranges, *Le vote plural*, p. 56.

tique trop étendu. C'est le cas du seul exemple de vote plural que nous puissions trouver, le vote plural belge.

Historiquement, le vote plural en Belgique succédait en 1893 à un régime censitaire assez élevé, si l'on tient compte de l'état général de l'Europe à cette époque. Les idées démocratiques et socialistes qui bouleversaient alors le pays n'étaient pas du tout en harmonie avec ce régime électoral. A la Chambre, les partis opposés étaient en lutte continuelle. Dans ces circonstances le vote plural, comme le dit M. Dupriez, « était bien en effet la transaction nécessaire entre la droite, et les députés de gauche, partisans du suffrage universel. Les radicaux et les progressistes voyaient le droit de vote conféré à tout citoyen non indigne. La droite trouvait dans les voix supplémentaires attribuées à la qualité de chef de famille ayant un foyer convenable, et à la propriété, les garanties conservatrices qu'elle cherchait dans l'aisance constatée. Une concession était également faite aux idées de la gauche modérée, par l'attribution des deux voix supplémentaires à la capacité (1) ».

Ainsi le législateur belge, en 1893, a dû céder aux exigences démocratiques, en faisant participer au vote tous les citoyens, sauf les femmes, les mineurs, les indignes et les malades. C'est l'établissement du suf-

(1) Dupriez, Ouvrage cité, p. 29.

frage universel pur et simple. Mais il a paré aux inconvénients déjà signalés d'un suffrage trop étendu, en augmentant la capacité électorale de certains électeurs, présentant plus de garanties d'intelligence et de moralité.

Le grand principe qui domine toute la théorie du vote plural, c'est l'anti-égalitarisme politique. Le vote plural part de l'inégalité de qualités, de valeur sociale, d'aptitudes politiques des hommes en fait. Les qualités inégales des hommes entraînent nécessairement les qualités inégales des votes, qui sont des actes intellectuels. Les votes seront plus ou moins réfléchis, pondérés, éclairés et moraux suivant les qualités, la valeur des votants. Or, comme nous l'avons vu, l'électorat politique n'est que l'exercice d'une fonction sociale dont le législateur ne doit investir les citoyens que dans la mesure de l'intérêt général. En conséquence, le législateur ne doit-il pas mesurer la capacité électorale de chacun à ses aptitudes, et au degré d'intérêt social que présente son vote ? Cette thèse est absolument conforme à la nature, à la logique, à la justice et à l'intérêt de l'Etat. « Celui qui est le plus apte à remplir une fonction d'ailleurs ouverte à tous, dit M. Esmein, peut en recevoir l'exercice dans une plus large mesure (1). » — « Sur quoi baser le principe de l'égalité politique ? dit M. Dupriez. Va-t-on

(1) Esmein, Ouvrage cité, p. 198.

prétendre que tous les citoyens ont les mêmes aptitudes, offrent les mêmes garanties pour l'exercice du droit de suffrage ? Mais, s'il est un fait indéniable, c'est l'inégalité de valeur sociale que présentent les membres d'une même nation. Non, certes, pas plus au point de vue politique qu'à un autre, un homme ne vaut un homme ; les citoyens ont dans la gestion des affaires publiques des intérêts différents et inégaux ; ils ont, pour la connaissance des besoins généraux de l'Etat et des nécessités du gouvernement, des aptitudes inégales ; ils sont inégalement capables de faire, au bien général de la communauté, le sacrifice de leurs passions, de leurs préjugés ou de leurs intérêts particuliers ; ils n'apporteront pas tous dans l'exercice du droit de suffrage la même intelligence, la même décision calme et réfléchie. La justice commande-t-elle de faire correspondre à des situations inégales des droits égaux ? Et s'il en est ainsi, ne pouvons-nous pas conclure avec M. G. Picot, qu'en imposant à tout homme la même valeur, on accomplit, au nom de l'égalité, la plus révoltante injustice (1) ». — « Il importe, disait l'initiateur du vote plural, que le législateur après avoir donné satisfaction à tous les citoyens, en leur accordant le droit de suffrage, veille à la conservation de l'édifice social, en mesurant la puissance de chacun, à l'intelligence et au souci qu'il

(1) Dupriez, Ouvrage cité, p. 87.

a des intérêts supérieurs et primordiaux de la nation (1). »

Malgré toutes ces justifications, le principe du vote plural a rencontré de nombreux adversaires. On lui a reproché d'être en contradiction avec lui-même. Les électeurs, a-t-on dit, sont capables ou non. Ils ne sont pas capables à demi ou au tiers. Les citoyens incapables doivent être exclus du suffrage. Les citoyens capables d'être électeurs le sont tous au même degré, et il est absolument illogique de corriger l'incapacité des uns par une augmentation du pouvoir électoral des autres.

Mais cependant le vote, comme nous l'avons vu, est une sélection non pas seulement des hommes, mais des théories économiques et politiques qu'ils exposent. C'est donc un acte intellectuel très complexe, très délicat, qui exige à la fois de grandes qualités intellectuelles, pratiques et même scientifiques. N'est-il pas naturel d'admettre qu'on puisse posséder ces qualités à bien des degrés différents. Entre l'incapacité absolue et la plus grande capacité, il y a certainement bien des échelons intermédiaires, que l'intelligence peut lentement gravir en se perfectionnant. Il en est des opérations de l'esprit comme de toutes les choses humaines. Rien n'est absolu, tout est graduel et relatif. Et, comme l'a si bien dit Leibnitz : *Natura non fuit saltus*. Et c'est pourquoi le plus éloquent défenseur du suffrage universel, le grand génie anglais dont nous avons déjà parlé Stuart Mill, préconise

(1) Nyssens, *Le suffrage tempéré*, p. 9.

en même temps le vote plural avec une logique si puissante : « N'avoir pas de voix dans les affaires générales, dit-il, est une chose dont personne ne s'accommodera volontiers. Voir accorder aux autres une voix plus puissante, à cause d'une capacité plus grande pour la direction des intérêts communs, est une autre chose. Les deux choses ne sont pas seulement différentes, elles sont incommensurables. Chacun a le droit de se sentir insulté de ne compter pour rien, et d'être regardé comme n'ayant nulle valeur. Personne, si ce n'est un sot et un sot d'une espèce particulière, ne peut se sentir offensé, parce qu'on reconnaît qu'il y en a d'autres, dont l'opinion, et même dont le désir sont autrement à considérer que son opinion et son désir. N'avoir pas de voix sur ce qui est en partie votre affaire, est une chose dont personne ne s'accommodera volontiers ; mais quand ce qui en est partie l'affaire d'un homme est aussi en partie l'affaire d'un autre, quand cet homme entend que cet autre entend l'affaire mieux que lui, voir compter l'opinion de l'autre pour plus que la sienne ne le surprend pas et lui paraît d'accord avec la marche ordinaire des choses sur tout autre sujet. Il est nécessaire simplement que cette influence supérieure soit conférée d'après des motifs qu'ils puisse comprendre et dont il soit capable d'apercevoir la justice (1). »

(1) Stuart-Mill, Ouvrage cité, p. 85 et 86.

Mais le vote plural ne fait pas seulement que de proportionner, dans l'intérêt général, la capacité électorale des citoyens à leur valeur sociale, il a encore d'autres mérites pratiques.

Le suffrage universel égalitaire, nous l'avons vu, n'a pas seulement l'inconvénient de ne tenir aucun compte des inégalités de capacité électorale, il en a un autre, politiquement aussi grave, il institue la domination, la tyrannie du plus grand nombre, de la masse inexpérimentée et aveugle.

Le vote plural, par l'augmentation de la capacité électorale des plus aptes, présente le grand avantage politique d'empêcher cette tyrannie, et de rétablir « l'équilibre rompu au bénéfice du nombre » au profit d'une minorité plus éclairée et plus soucieuse des intérêts de l'Etat.

Ainsi compris, le principe du vote plural, tant par sa logique et sa justice, que par ses conséquences politiques et sociales, paraît absolument inattaquable.

Nous allons maintenant en voir les applications pratiques, qui, seules, peuvent faire l'objet de critiques.

§ II. — *La voix supplémentaire de la propriété.*

Code électoral belge.

Article 5.

Un vote supplémentaire est attribué à l'électeur propriétaire, soit d'immeubles ayant un revenu cadastral de 48 francs au moins, soit d'une inscription au Grand Livre de la dette publique, ou d'un carnet de rente belge de la Caisse générale d'épargne et de retraite d'au moins 100 fr. de rente.

La propriété des immeubles doit exister au profit du titulaire depuis un an au moins à dater de l'acte d'acquisition s'il est authentique, ou de son enregistrement, s'il est sous-seing privé.

Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins, et n'avoir fait, pendant cette période, l'objet d'aucune saisie-arrêt validée, ou notification de gage à l'administration de la Trésorerie ou de la Caisse d'épargne.

Une inscription et un carnet ne peuvent être cumulés pour former la rente de 100 francs.

L'électeur qui est à la fois propriétaire d'immeubles d'un revenu cadastral de 48 francs, d'inscription et de carnet de 100 francs de rente, n'a droit, du chef de

sa double ou triple propriété, qu'à un seul vote supplémentaire.

Comme nous le voyons, cette voix supplémentaire est attachée à la propriété la plus modeste. Elle ne constitue le privilège ni de la fortune, ni même de l'aisance. Elle ne saurait être considérée comme antidémocratique, car tous les citoyens laborieux et économes, petits bourgeois et ouvriers, peuvent l'acquérir. On a voulu seulement donner plus d'influence électorale à l'esprit d'ordre, de prévoyance et d'épargne ; ce qui est absolument conforme à l'intérêt général.

§ III. — *Le double vote supplémentaire attaché à la capacité.*

Code électoral belge

Article 6.

Deux votes supplémentaires sont attribués à l'électeur se trouvant dans l'un des cas suivants :

A. Etre porteur d'un des diplômes, titres ou certificats énumérés à l'article 17.

B. Remplir ou avoir rempli une des fonctions publiques, occuper ou avoir occupé une des positions, exercer ou

avoir exercé une des professions privées, énumérées à l'article 19, pendant le temps prescrit.

Article 17.

Les seuls diplômes, titres et certificats donnant droit à deux votes supplémentaires sont les suivants :

A. Les diplômes et certificats universitaires délivrés, après examen, par les jurys légaux, en exécution des lois sur l'enseignement supérieur des 27 septembre 1835, 15 juillet 1849, 1^{er} mai 1857 et 27 mars 1861.

B. Les diplômes et certificats universitaires entérinés conformément aux lois du 20 mai 1876 et du 10 avril 1890 sur la collation des grades académiques.

C. Les diplômes d'aspirant professeur agrégé et de professeur agrégé de l'enseignement moyen du degré supérieur ; — les diplômes de médecin et médecin vétérinaire ; — les diplômes, titres et certificats délivrés à la suite des examens de sortie dans les établissements ci-après : Ecole militaire, Institut agricole de l'Etat à Gembloux, Institut supérieur de commerce d'Anvers, école provinciale des mines du Hainaut ; — les diplômes scientifiques d'enseignement supérieur, comportant deux années d'études au moins, et conférés, après examen, par les facultés des universités, ainsi que par des écoles annexées aux universités,

Un arrêté royal détermine pour chaque université quels sont ces diplômes.

D. Les diplômes, titres et certificats d'enseignement supérieur obtenus, après examen, à l'étranger, à la suite

d'études comportant un cours de deux années au moins, et enregistrés par la commission spéciale instituée par l'article 35 de la loi du 10 avril 1890, sur la collation des grades académiques.

Un arrêté royal détermine les mesures d'exécution que comporte cette disposition extensive des attributions de la dite commission.

E. Les certificats d'élève universitaire, délivrés en exécution de la loi du 15 juillet 1849 ; — les certificats d'épreuve préparatoire délivrés en exécution des lois du 1^{er} mai 1857 et du 10 avril 1890, et les diplômes de gradué en lettres délivrés en exécution de la loi du 27 mars 1861.

F. Les certificats de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur homologués par application des lois des 1^{er} mai 1857, 27 mars 1861 et 10 avril 1890.

Les personnes qui, antérieurement à la présente loi, ont achevé un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur (humanités anciennes ou modernes), et qui n'ont pas soumis ou n'ont pu soumettre les certificats de fréquentation à l'homologation, conformément aux lois des 1^{er} mai 1857, 27 mars 1861 et 10 avril 1890, et aux dispositions réglementaires prises en exécution de ces lois, peuvent soumettre ces certificats au jury institué par l'article 7 de la loi du 10 avril 1890.

Si le certificat ne leur a pas été délivré ou s'il n'est plus en leur possession, elles peuvent la réclamer aux chefs actuels des établissements où elles ont fait leurs études, ou, si elles ont fait des études privées, aux maîtres dont elles ont suivi les cours.

Un arrêté royal détermine les mesures d'exécution que comporte cette disposition.

L'article 19 contient une très longue liste de fonctions ou professions. Nous y voyons figurer notamment : les ministres les membres et greffiers des chambres législatives, les gouverneurs de provinces, les membres des députations permanentes des conseils provinciaux, les greffiers provinciaux, les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires les ministres, conseillers et secrétaires de légation, les consuls, les académiciens, les magistrats et greffiers, les auditeurs militaires et leurs suppléants, les présidents, membres et greffiers de la Cour des comptes et du conseil des mines, les avocats, notaires, médecins, vétérinaires et pharmaciens ; — les secrétaires généraux, directeurs généraux ou administrateurs, directeurs et inspecteurs généraux des départements ministériels ; — les directeurs en province des diverses administrations de l'Etat ; — les directeurs des administrations provinciales — les conservateurs et conservateurs adjoints de la bibliothèque royale ; — les directeurs, astronomes et météorologistes de l'Observatoire royal ; — les archivistes des archives générales, conservateurs et conservateurs adjoints des archives de l'Etat dans les provinces ; — les directeurs et conservateurs du musée d'histoire naturelle, du jardin botanique et des conservatoires ; — les recteurs, directeurs administrateurs, inspecteurs,

professeurs, bibliothécaires des universités, écoles d'enseignement supérieur ou moyen du degré supérieur, ou primaire, publiques ou privées, suivant certaines distinctions ; — les officiers et ministres des cultes.

Le législateur favorise donc ainsi d'un double vote tous ceux qui possèdent au moins les connaissances que procure un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, c'est-à-dire un cours d'humanités anciennes ou modernes. Ainsi, en principe, tout électeur, ayant une instruction d'une bonne moyenne, jouit de deux voix supplémentaires. La justification de cette instruction résultera soit de la possession d'un diplôme d'enseignement supérieur, soit de celle d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet de cet enseignement, soit du fait de remplir ou d'avoir rempli certaines professions, qui font présumer ces connaissances.

Cette instruction assez élevée augmente nécessairement la capacité intellectuelle des individus, leur donne des connaissances générales, philosophiques, sociales, économiques, fortifie certaines facultés de l'esprit, et rend ainsi leurs votes plus éclairés que ceux de la masse ignorante et inculte. Il est donc tout à fait conforme à l'intérêt de l'Etat d'augmenter la capacité électorale des citoyens possédant cette instruction. Ce n'est d'ailleurs pas un privilège antidémocratique, du moment qu'il est accessible à tous, dans les mêmes conditions, sans distinction d'origine, de fortune, ni de classes.

§ IV. -- *La voix supplémentaire du père de famille, âgé de 35 ans, et payant à l'Etat 5 francs d'impôt.*

Code électoral belge.

Article 5.

Un vote supplémentaire est attribué à l'électeur, âgé de 35 ans accomplis, marié, ou ayant, [s'il est veuf, descendance légitime, qui paie, en principal et en additionnels, au profit de l'Etat, au moins 5 francs de contribution personnelle sur la valeur locative, les portes et fenêtres et le mobilier des habitations et bâtiments occupés, ou qui, cotisé pour pareille contribution, est exempté du paiement à raison de sa profession, conformément à l'article 2 de la loi du 26 août 1878, ou à l'article 10 de la loi du 9 août 1889, modifié par l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1893.

Ainsi nous trouvons, dans le vote plural belge, un élément modificatif de la capacité électorale, absolument inconnu dans les autres législations : la qualité de père de famille. C'est que cette qualité donne à l'électeur des garanties intellectuelles et morales. Le père de famille, qui a souci de ses devoirs et de sa respon-

sabilité, ne présente-t-il pas, en lui-même, plus de garanties de calme, de raison, de prévoyance et de moralité que le célibataire nomade? N'est-il pas autrement intéressé à la conservation de l'ordre social, et à la bonne marche des affaires publiques? Ne doit-il pas, dans la société, jouir d'une influence plus grande? « Est-il rationnel, comme le dit M. Nyssens, que celui qui n'a dans la société d'autre intérêt que son bien-être personnel, qui, sans famille et sans propriété, ne songe qu'à lui-même et au présent, ait, sur les destinées publiques, la même influence qu'un père de famille, soucieux de conserver à ses enfants et à ses descendants une patrie paisible et prospère, dans laquelle ils pourront jouir en paix d'un patrimoine, fruit de son travail et de ses vertus domestiques (1). » — « Croit-on que la famille, dit M. de Ferneuil, ne confère pas au chef chargé de l'élever un tout autre degré de responsabilité sociale qu'au simple célibataire, et le premier ne présente-t-il pas à la communauté politique, dont il fait partie, des garanties de moralité bien plus sérieuses que le second, précisément parce qu'il ne dépend pas de lui seul, parce qu'il tient à quelque chose, et est rattaché à un groupe (2). » — « La pensée de ses enfants, dit M. Crétinon, le souci de leur avenir retient le père sur la voie du mal, et le pousse au la-

(1) Nynens, Ouvrage cité, p. 9.

(2) *Revue politique et parlementaire*, 1896, p. 500.

heur honnête. Pourquoi cette inspiration salutaire ne lui dicterait-elle pas ses votes (1) ?

La loi belge augmente d'ailleurs encore les garanties de valeur sociale que doit présenter le père de famille, pour bénéficier de ce second vote. Elle exige d'abord qu'il soit âgé d'au moins 35 ans, parce qu'à partir de cet âge, il sera encore plus expérimenté et plus raisonnable. Elle exige ensuite qu'il paie à l'Etat, sauf exemption, un cens extrêmement modeste. Cette condition de cens n'est en réalité qu'une condition d'habitation. La loi a seulement voulu favoriser le père de famille qui, par ses qualités de travail et d'épargne, a su assurer aux siens un foyer convenable et modeste. C'est donc le père de famille, mais seulement le père de famille expérimenté, travailleur et prévoyant, que la législation belge a voulu favoriser d'une voix supplémentaire. Elle s'est ainsi pleinement conformée à l'intérêt général. Elle n'a pas été d'autre part anti démocratique, car le privilège du père de famille, âgé de 35 ans, et payant cinq francs d'impôt, est accessible à tous, dans les mêmes conditions, sans distinction de fortune ni de classes.

(1) Crétinon, *La réforme électorale. Le vote plural*, p. 21.

§ V. — *Le cumul des votes supplémentaires et ses limites.*

Article 7.

L'électeur peut cumuler le vote supplémentaire de l'article 4 et celui de l'article 5.

Nul ne peut cumuler plus de trois votes.

Ainsi donc les votes supplémentaires du père de famille et du propriétaire peuvent se cumuler et donnent droit ensemble à une double voix supplémentaire, ce qui fait trois voix, en y ajoutant la voix du suffrage universel. Mais on ne pourrait, par exemple, cumuler le double vote supplémentaire attaché à l'instruction avec l'un des votes supplémentaires précédents, parce qu'on dépasserait le maximum légal.

Le but de ce maximum légal est d'empêcher le vote plural d'annihiler le suffrage universel. Le vote plural, en effet, n'a pas été institué, comme le dit M. Mauranges, « pour étouffer l'action de la masse, mais simplement pour la tempérer » et, on pourrait ajouter, pour la corriger.

(1) Mauranges, Ouvrage cité, p. 73.

CHAPITRE III

DES AUTRES MOYENS EMPLOYÉS POUR AUGMENTER LA CAPACITÉ ÉLECTORALE DE CERTAINS ELECTEURS

§ I. — *Le vote multiple en Angleterre.*

A la différence du vote plural, le vote multiple ne confère jamais à l'électeur qu'une seule voix. Mais il peut se servir de cette voix dans plusieurs circonscriptions électorales. On aboutit donc, en fait, au même résultat qu'avec la pluralité des suffrages.

Le vote multiple, malgré une très vive opposition, est encore pratiqué en Angleterre. Chaque citoyen vote partout où ses intérêts matériels lui confèrent la capacité électorale, sauf dans les diverses circonscriptions d'un même bourg. Ainsi chaque citoyen peut voter dans tous les bourgs d'un comté où il possède la franchise d'habitation ou d'occupation.

A Londres, qui est divisé en trente bourgs parlementaires, un même électeur peut voter trente fois. De plus, chaque électeur du chef de l'habitation ou de l'occupation peut encore voter dans toutes les universités où il possède la capacité électorale, c'est-à-dire dans toutes les universités où il est inscrit comme professeur ou simplement gradué. La multiplicité du vote est singulièrement facilitée en Angleterre, du fait que les différentes élections partielles n'ont jamais lieu le même jour.

Le vote multiple anglais aboutit donc, en fait, à un vote plural indirect, dont le maximum est indéterminé, et qui constitue surtout le privilège des grands propriétaires. C'est même par là que le suffrage politique anglais est véritablement, quoique indirectement, censitaire, et non par les restrictions de peu d'importance qui limitent la capacité électorale.

§ II. — *Le système des classes censitaires en Prusse, en Saxe et en Roumanie.*

Certaines nations, pratiquant le suffrage universel, ou du moins le suffrage très étendu, favorisent indirectement la fortune par un autre procédé : la répartition des électeurs en différents collègues électoraux, d'après la quotité des impôts payés à l'Etat.

Tel est le cas de la Prusse, où le suffrage est universel et à deux degrés. D'après l'article 71 de la constitution prussienne du 31 janvier 1850 (1).

« Les électeurs du second degré sont élus à raison d'un par 250 âmes de la population. Les électeurs du premier degré sont répartis en trois sections, suivant leurs impôts directs, de manière que chaque section, dans son ensemble, paie un tiers de l'impôt total. Cet impôt total est calculé ; — a) par commune, si la commune forme à elle seule une circonscription électorale ; — b) par circonscription, si la circonscription est composée de plusieurs communes. La première section est formée des électeurs les plus imposés, payant ensemble le 1^{er} tiers de l'impôt. La deuxième section est formée des électeurs qui paient ensuite le plus d'impôts, jusqu'à concurrence du second tiers. — La troisième section est formée de ceux qui paient le troisième tiers. — Chaque section élit séparément un tiers des électeurs à choisir. Les sections peuvent être divisées en plusieurs collèges, chaque collège ne devant pas comprendre plus de 500 électeurs. Les électeurs du second degré peuvent être pris dans chaque section parmi les électeurs du premier degré de toute la circonscription, sans tenir compte des sections ».

D'après l'article 72 : « Les députés sont nommés par les électeurs du second degré, etc... »

Ainsi, comme on le voit, en Prusse, les électeurs

(1) Traduction dans l'ouvrage de M. Dareste, *Les Constitutions européennes*, t. I, p. 182 et suivantes.

primaires sont divisés en trois sections, d'après la quantité des impôts qu'ils paient. Chaque section représente un tiers de la somme globale des impôts payés à l'Etat, et nomme un tiers des électeurs du deuxième degré. La première classe, qui comprend tous les grands propriétaires, quoique très inférieure en nombre à la seconde, et surtout à la troisième, se trouve cependant avoir une capacité électorale équivalente. Ce système donne donc une capacité électorale plus grande aux électeurs les plus riches, et produit au fond les mêmes effets que le vote plural et que le vote multiple. Mais il a le grave défaut de ne tenir aucun compte de l'élément intellectuel.

Le royaume de Saxe pratique un système électoral analogue, établi par la loi du 28 mars 1896. Les députés de la seconde Chambre y sont également élus au suffrage à deux degrés. Toutefois, pour être électeur primaire, il faut contribuer à l'impôt foncier et à l'impôt sur le revenu. Les électeurs primaires sont aussi divisés en trois collèges électoraux d'après les impôts qu'ils paient à l'Etat. Mais les impôts dépassant 2.000 marks ne sont comptés que pour cette somme. Le premier collège comprend les électeurs les plus imposés, payant ensemble un tiers de la somme totale des impôts, et payant au moins individuellement 300 marks pour l'impôt foncier et sur le revenu. Le deuxième collège comprend les électeurs primaires, qui sont ensuite les plus imposés, paient ensemble le second

tiers de la somme totale des impôts, et individuellement au moins 38 marks. Le troisième collège se compose enfin de tous les autres électeurs primaires. Chaque collège nomme séparément un tiers des électeurs secondaires, chargés d'élire les députés. C'est en somme le système prussien tempéré.

La Roumanie enfin pratique un système électoral plus compliqué, mais qui repose, en principe, sur des bases identiques. La Chambre des députés y est élue par trois classes d'électeurs. Mais chaque collège électoral a une capacité différente. Le premier collège comprend les plus imposés, dont le revenu est au moins de 1.200 francs. Le second comprend tous les citoyens des villes, qui paient au moins un impôt annuel et direct de 20 francs.

En sont dispensés : *a*) ceux qui exercent une profession libérale ; — *b*) les officiers en retraite ; — *c*) les pensionnaires de l'Etat ; — *d*) ceux qui ont terminé au moins l'enseignement primaire. Le troisième collège comprend enfin tous les autres citoyens payant à l'Etat un impôt, si faible soit-il. Ce troisième collège comprend à son tour des électeurs censitaires et capacitaires, qui élisent directement les députés, et d'autres électeurs qui nomment seulement des délégués. La première classe élit 2 députés par arrondissement, sauf 11 arrondissements, qui en nomment 5, 2 qui en nomment 4 et 8 qui en nomment 3. Les villes élisent un nombre de députés très variable sui-

vant leur importance. Enfin le troisième collège n'élit qu'un député par arrondissement, sauf 8 districts qui en élisent 2. Le système roumain a le grand avantage de tenir compte de l'élément intellectuel, mais il n'en tient pas un compte encore suffisant.

§ III. — *Le système des collèges spéciaux en Espagne.*

La loi espagnole du 20 juin 1890 établit bien le suffrage universel. Mais elle donne aux universités littéraires, aux sociétés économiques d'amis du pays, aux chambres commerciales, industrielles et agricoles, officiellement organisées, le droit d'élire, sous le nom de collèges spéciaux, un certain nombre de députés.

Les voix de ces collèges s'ajoutent donc au suffrage universel, et augmentent ainsi l'influence électorale de l'intelligence théorique et pratique. Il y a là un certain élément intellectuel additionnel du vote, organisé d'une façon corporative tout à fait originale.

CONCLUSION

Des conclusions très importantes se dégagent de cette étude.

Malgré le développement des idées et des forces démocratiques, beaucoup de pays d'Europe subordonnent encore l'électorat politique à des conditions peu rigoureuses, mais néanmoins très importantes, de cens, de fortune, de propriété, de loyer, d'habitation ou d'occupation. Citons notamment l'Angleterre, l'Italie, la Hongrie, le Portugal, les Pays-Bas, la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg, la Roumanie et la Serbie. On peut y ajouter une grande nation en Asie, le Japon.

Le régime capacitaire fonctionne encore en Italie, en Hongrie, en Portugal et aux Pays-Bas. On pourrait y ajouter quelques Etats de la confédération des Etats-Unis d'Amérique.

Parmi les pays de suffrage universel, un certain nombre tiennent compte des éléments censitaires et

intellectuels pour augmenter la capacité électorale des citoyens, qui présentent le plus de garanties de valeur sociale. C'est ainsi que la Belgique pratique le vote plural, la Prusse, le système des classes censitaires, imité d'ailleurs par la Saxe et la Roumanie, pays de suffrage moins étendu, l'Espagne, le système des collèges électoraux spéciaux.

Nous ne trouvons donc en Europe qu'un tout petit nombre de pays qui pratiquent le suffrage universel égalitaire. Nous ne pouvons guère citer que l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, sous certaines réserves, la Grèce et la Suisse. En dehors d'Europe nous ne voyons guère qu'un Etat important : les Etats-Unis d'Amérique.

Mais, dans plusieurs de ces Etats, ce suffrage universel égalitaire est encore fortement tempéré par l'institution des chambres hautes, qui représentent l'aristocratie de la fortune et de l'intelligence, chargée de collaborer, avec les représentants du peuple, à la confection des lois. C'est le cas de l'Autriche, avec la chambre des seigneurs, de l'Espagne, avec le Sénat, de l'Allemagne enfin avec le Bundesrath.

Enfin, dans plusieurs de ces Etats, le suffrage universel égalitaire peut s'expliquer et se justifier par des raisons politiques, économiques ou sociales. C'est le cas de l'Allemagne où le suffrage universel n'a été institué que pour maintenir l'unité de l'Empire. En Suisse, la démocratie politique n'est pour ainsi dire

que la consécration légale d'une égalité sociale pré-existante. Il en est de même aux Etats-Unis d'Amérique. « Une société créée de rien par des hommes nouveaux — nullement militaire — à peine politique — essentiellement économique, ne possédait pas et ne pouvait pas élaborer les éléments d'une monarchie et d'une aristocratie. Elle devait prendre naturellement et sans effort la forme d'une démocratie égalitaire. Mais ici l'égalité, don gratuit des circonstances, était parfaitement en sûreté sous la protection de la force des choses qui l'avait établie (1). »

En France, le suffrage n'est limité par aucun élément censitaire ou intellectuel. Il est universel, strictement égalitaire. Aucune institution aristocratique ou monarchique n'a été établie pour le tempérer. Notre sénat est issu indirectement du suffrage universel.

Cet égalitarisme politique ne saurait se justifier par aucune considération politique, économique ou sociale comme en Allemagne, en Suisse ou aux Etats-Unis. Comme le dit très bien M. Boutmy : « Pour se prémunir contre des inégalités artificielles abhorrées ou simplement par l'entraînement de la réaction qui les avait emportées, on a établi une multitude d'égalités non moins artificielles, dont la loi et l'Etat ont été constitués les gardiens (2). »

(1) Boutmy, *Eléments d'une psychologie politique du peuple américain*, p. 142.

(2) Boutmy, *Ouvrage cité*, p. 142.

La France paraît donc être actuellement en Europe, et même dans le monde civilisé, la seule grande nation qui pratique un suffrage politique aussi étendu, aussi égalitaire, aussi dénué de tout contrepoids et de tout tempérament; aussi inexplicable et injustifiable enfin par toutes considérations politiques, économiques ou sociales.

Certes, ce n'est pas un progrès. La décadence de notre parlementarisme, l'incapacité et l'immoralité de beaucoup de nos hommes politiques; les résultats de notre politique intérieure, notre situation mondiale comparée aux progrès d'autres nations en sont une preuve manifeste.

La législation électorale, ne l'oublions pas, est « la meilleure sauvegarde des peuples ». Il faut avant tout que le suffrage politique désigne de bons législateurs, des représentants de l'autorité publique capables et dignes.

Le meilleur moyen, nous semble-t-il, d'arriver à ce résultat, est d'abord de subordonner l'électorat politique à certaines conditions d'aisance et de capacité. Pour rester en harmonie avec les principes démocratiques, nous pourrions sagement nous inspirer à ce sujet des législations anglaise et italienne.

Enfin, à défaut de la chambre haute aristocratique, il nous paraît indispensable d'assurer la prédominance des électeurs qui présentent le plus de garanties de valeur sociale, en leur donnant une capacité électo-

rale plus grande. Dans ce but, il y a lieu de tenir compte à la fois des éléments censitaires, intellectuels et moraux, comme le vote plural belge.

Telles sont les conclusions pratiques que nous ont suggérées cette étude et que nous pensons devoir formuler dans l'intérêt de notre pays.

Paris, 25 avril 1909,
Vu par le président de la thèse,
E. CHÉNON.

Vu, le Doyen
M. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

AUTEURS

- ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel.*
VILLEY. — *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe.*
PYFFEROEN. — *L'électorat politique et administratif en Europe.*
LAFFITE. — *Le suffrage universel.*
DE FRANQUEVILLE. — *Le gouvernement et le parlement britannique.*
G. DE GREEF. — *La constitution et le régime représentatifs.*
STUART MILL. — *Le gouvernement représentatif.* Traduction de Dupont White.
DUPRIEZ. — *L'organisation du suffrage universel en Belgique.*
DE LAVELEYE. — *Le gouvernement dans la démocratie.*
— *Nouvelles lettres d'Italie.*
NYSSENS. — *Le suffrage tempéré.*
CRÉTINON. — *La réforme électorale. Le vote plural.*
LEFÈVRE PONTALIS. — *Les élections en Europe.*
DARESTE. — *Les constitutions européennes.*
BOUTMY. — *Eléments d'une psychologie politique du peuple américain.*
CH. BENOIST. — *De l'organisation du suffrage universel. La crise de l'Etat moderne.*

REVUES

- Revue politique et parlementaire.*
Revue de droit public et de la science politique.

Revue de droit international et de législation comparée.
Annuaire de législation étrangère.

THÈSES

FAHY. — *Etude de droit comparé sur l'électorat politique.*

MAURANGES. — *Le vote plural.*

TANAKA YUDOUROU. — *La constitution de l'empire du Japon.*

Nous ne citons que les ouvrages et revues les plus importants,
et ceux que nous avons surtout utilisés pour notre étude.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
TITRE PRÉLIMINAIRE. — Définition, nature et caractères juridiques de l'électorat politique	3

PREMIÈRE PARTIE

Le cens et la propriété, éléments restrictifs de l'électorat politique

Chapitre Premier. — La décadence successive du régime censitaire et l'extension progressive du droit de vote . .	13
Chapitre II. — Les survivances du régime censitaire dans le droit électoral moderne	20
Chapitre III. — L'exclusion du suffrage des vagabonds, mendiants, assistés et domestiques dans les pays de suffrage universel.	45

DEUXIÈME PARTIE

Les éléments intellectuels restrictifs du vote

Chapitre Premier. — Le régime capacitaire en Europe . .	47
Chapitre II. — La minorité cause d'exclusion du suffrage politique	63

Chapitre III. — L'exclusion des aliénés, des interdits et des prodigues	66
Chapitre IV. — Appendice. L'exclusion quasi générale des femme se base-t-elle sur des raisons intellectuelles? . .	67

TROISIÈME PARTIE

Le cens et l'instruction, éléments modificatifs de la capacité électorale

Chapitre Premier. — Les inconvénients du suffrage universel égalitaire	73
Chapitre II. — Le vote plural en Belgique	80
Chapitre III. — Des autres moyens employés pour augmenter la capacité électorale de certains électeurs. . .	97
CONCLUSION.	103

